

# DIRITTO AGROALIMENTARE

RIVISTA GIURIDICA QUADRIMESTRALE

ISSN 2499-7463

DIREZIONE SCIENTIFICA  
FABRIZIO DI MARZIO - STEFANO MASINI



Fondazione



OSSERVATORIO  
**SULLA CRIMINALITÀ**  
NELL'AGRICOLTURA  
E SUL SISTEMA  
**AGROALIMENTARE**



**GIUFFRÈ  
FRANCIS  
LEFEBVRE**

### *Direzione*

Dott. Fabrizio DI MARZIO (Corte di Cassazione) - Prof. Stefano MASINI (Università di Roma "Tor Vergata")

### *Comitato di direzione*

Prof. Roman BUDZINOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza) - Prof.ssa Irene CANFORA (Università di Bari Aldo Moro) - Prof.ssa Catherine DEL CONT (Université de Nantes) - Prof. Massimo DONINI (Università di Modena e Reggio Emilia) - Prof. Antonio JANNARELLI (Università di Bari Aldo Moro) - Prof. Francesco MACARIO (Università di Roma Tre) - Prof. Pietro MASI (Università di Roma "Tor Vergata") - Prof. Gianmaria PALMIERI (Università del Molise) - Prof.ssa Lorenza PAOLONI (Università del Molise) - Prof. Luigi RUSSO (Università di Ferrara) - Prof. Antonio SCIAUDONE (Seconda Università di Napoli)

### *Comitato dei Referees*

Prof. Alberto ABRAMI (Università di Firenze) - Prof. Francesco ADORNATO (Università di Macerata) - Prof. Giuseppe AMARELLI (Università di Napoli Federico II) - Prof.ssa Maria AMBROSIO (Università di Roma "La Sapienza") - Dott. Gianfranco AMENDOLA (già Magistrato) - Prof. Alessandro BERNARDI (Università di Ferrara) - Prof. Paolo BORGHI (Università di Ferrara) - Prof. Mario CARDILLO (Università di Foggia) - Prof.ssa Sonia CARMIGNANI (Università di Siena) - Prof.ssa Lorena CARVAJAL ARENAS (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso) - Prof. Giangiorgio CASAROTTO (Università di Ferrara) - Prof. Donato CASTRINUOVO (Università di Ferrara) - Prof. Alessandro CIOFFI (Università del Molise) - Avv. Cinzia CODUTI (Avvocato) - Prof. Giuseppe CONTE (Università di Firenze) - Dott.ssa Laura COSTANTINO (Università di Bari Aldo Moro) - Prof.ssa Eloisa CRISTIANI (Scuola Superiore S. Anna di Pisa) - Prof. Cristiano CUPELLI (Università di Roma "Tor Vergata") - Prof.ssa Alessandra DI LAURO (Università di Pisa) - Prof.ssa Nicoletta FERRUCCI (Università di Padova) - Prof. Valerio FICARI (Università di Roma "Tor Vergata") - Prof. Stefano FIORE (Università del Molise) - Prof. Lucio FRANCIARIO (Università del Molise) - Avv. Luciana FULCINITI (Avvocato) - Prof. Gian Luigi GATTA (Università di Milano) - Dott.ssa Amarillide GENOVESE (Università di Bari Aldo Moro) - Prof. Mario GORLANI (Università di Brescia) - Prof. Carlo Alberto GRAZIANI (Università di Siena) - Prof. Umberto IZZO (Università di Trento) - Prof. Gian Paolo LA SALA (Università del Molise) - Prof. Vito Sandro LECCESE (Università di Bari Aldo Moro) - Prof.ssa Francesca LEONARDI (Università di Roma "Tor Vergata") - Avv. Maria Athena LORIZIO (Avvocato) - Dott. Aldo NATALINI (Magistrato ordinario) - Prof. Pietro NERVI (Università di Trento) - Prof. Adán NIETO MARTIN (Universidad Castilla La Mancha) - Prof. Paolo PASSANTI (Università di Siena) - Prof. Leonardo PASTORINO (Universidad Nacional de La Plata) - Prof.ssa Giuseppina PISCIOTTA (Università di Palermo) - Prof.ssa Maria Pia RAGIONIERI (Università di Toscana) - Prof. Francesco GIRO RAMPULLA (Università di Pavia) - Dott. Vito RUBINO (Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro") - Prof.ssa Elisa SCOTTI (Università di Macerata) - Prof. Michele TAMPONI (Università di Roma LUISS Guido Carli) - Prof.ssa Sara TOMMASI (Università del Salento) - Prof. Antonio Felice URICCHIO (Università di Bari Aldo Moro) - Prof.ssa Francesca VESSIA (Università di Bari Aldo Moro)

### *Direttore responsabile*

Dott.ssa Paola MANDRICI

### *Composizione grafica*

Bluarancio s.r.l. - 00187 Roma - Via XXIV Maggio 43

### *Stampa*

Galli Edizioni S.r.l. - Varese

### *Requisiti formali per il testo presentato*

Gli scritti devono pervenire in formato .doc, .docx, ad esclusione del formato .pdf. Devono essere indirizzati alla segreteria di redazione (redazione.da@osservatorioagromafie.it) con indicazione della tipologia di contributi prescelta (articolo, nota, approfondimento).

In caso di *nota* di commento a una pronuncia di merito l'autore deve allegare anche la pronuncia di merito, nel medesimo formato dello scritto.

L'autore deve inoltre fornire un suo breve profilo biografico e i seguenti dati: cognome, nome, titolo accademico, posizione/funzione attuale, indirizzo postale esatto, numero di telefono/fax, indirizzo e-mail.

### *Codice etico*

Il Codice etico della rivista è reperibile nel sito [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it)

# Indice

	pag.
SONIA CARMIGNANI <i>Viticultura e ambiente. La stirpe eroica e storica</i> .....	155
EDOARDO GAMBARO E PIETRO MISSANELLI <i>La tutela dei prodotti agroalimentari tra disciplina italiana ed europea: pratiche commerciali sleali e concorrenza estera</i> .....	167
ALBERTO GERMANÒ <i>Alle «soglie» della formulazione dell'art. 2135 del codice civile del 1942</i> .....	197
MARIA ATHENA LORIZIO <i>I domini collettivi e la legge n. 168/2017</i> .....	239
STEFANO MASINI: <i>L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare</i> .....	259
LORENZA PAOLONI E MARIANITA GIOIA <i>Terra e migranti</i> .....	295
VITO RUBINO <i>Sulle ragioni dell'incoerenza fra il dire e il fare: l'indicazione dell'origine degli alimenti, il mercato interno e il regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775</i> .....	319

## OSSERVATORIO

### IL PRECEDENTE

ALDO NATALINI <i>Irripetibilità dei rilievi fotografici allegati ai verbali di p.g.: quali ricadute sulla prova dei reati alimentari?</i> .....	343
--	-----

# Gli autori di questo fascicolo

SONIA CARMIGNANI

*Professore ordinario di Diritto agrario, Università di Siena*

EDOARDO GAMBARO

*Avvocato*

ALBERTO GERMANÒ

*Già Professore ordinario di Diritto agrario comparato, Università di Roma “La Sapienza”*

MARIANITA GIOIA

*Dottoranda in “Innovazione e gestione delle risorse pubbliche”, Università del Molise*

MARIA ATHENA LORIZIO

*Avvocato. Segretario generale di A.PRO.D.U.C. (Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico)*

STEFANO MASINI:

*Professore associato di Diritto agroalimentare, Università di Roma “Tor Vergata”*

PIETRO MISSANELLI

*Avvocato*

ALDO NATALINI

*Giudice addetto all’Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte Suprema di Cassazione*

LORENZA PAOLONI

*Professore ordinario di Diritto agrario, Università del Molise*

VITO RUBINO

*Ricercatore in “Diritto dell’Unione europea”, Università del Piemonte Orientale*

# Procedura di valutazione scientifica

1. Tutti gli scritti inviati per la pubblicazione nella *Rivista* sono sottoposti a una procedura di valutazione scientifica.

La procedura è impostata in modo da garantire il rispetto dell'anonimato sia dell'autore che dei singoli revisori (c.d. *double blind peer-review*). Questi ultimi sono designati dai direttori della *Rivista* fra i componenti del Comitato dei Referee.

2. Il giudizio di merito sull'elaborato, da parte dei revisori, si basa sui seguenti criteri:

- a) ordine e chiarezza dell'esposizione;
- b) coerenza logica e metodologica;
- c) adeguatezza della documentazione (normativa, dottrinale, giurisprudenziale) o, in alternativa, originalità del pensiero espresso;
- d) ragionevolezza delle soluzioni.

3. Il risultato del giudizio potrà essere:

- a) positivo senza riserve (pubblicabilità);
- b) positivo subordinato a modifiche, sommariamente indicate dal revisore (pubblicabilità condizionata);
- c) negativo (non pubblicabilità).

Al giudizio di sintesi è abbinata una nota di commento del revisore in cui si evidenziano le motivazioni del giudizio e si segnalano agli autori i miglioramenti da apportare all'elaborato.

4. Ai singoli autori viene data comunicazione dell'esito della procedura di valutazione. L'accettazione dello scritto ai fini della pubblicazione comporta il vincolo, per l'autore, a non pubblicarlo altrove, senza il consenso scritto dell'Editore.

# Scientific Assessment Procedure

1. *All essays intended to be published in the Journal are subjected to scientific assessment procedure. The procedure is imposed in a way that guarantees the anonymity both of the author and of the individual referees (the so called double blind peer-review). The referees are designated by the directors of the Journal from among the members of the Referees Committee.*

2. *The judgment of the merits, done by the referees, is based on the following criteria:*

- a) *order and clarity of exposition;*
- b) *logical and methodological consistency;*
- c) *adequacy of the documentation (legislation, doctrinal, jurisprudential) or, alternatively, originality of thought expressed;*
- d) *reasonableness of the solutions.*

3. *The result of the judgement will be:*

- a) *positive without reservation (publishable);*
- b) *positive subject to changes, indicated summarily by the referee (conditional publishability);*
- c) *negative (not publishable).*

*The summary judgment is combined with an explanatory statement of the referee in which the reasons for the judgment are highlighted and the referees point out to the authors the improvements to be made.*

4. *The individual authors are notified of the outcome of the evaluation procedure. The acceptance of the paper for publication implies the constraint, on the author, not to publish elsewhere without the written permission of the Publisher.*

## **Viticultura e ambiente. La stirpe eroica e storica**

La viticultura eroica e storica presenta caratteristiche di peculiarità sia sul versante ambientale, paesaggistico e culturale, sia sul versante imprenditoriale, dove la sinergia tra attività economica, ambiente, paesaggio e tutela del patrimonio storico assume connotazioni significative che si riflettono sulla gestione dell'attività di viticoltura.

*Heroic and historical viticulture presents characteristics of peculiarity both on the environmental, landscape and cultural side, and on the business side, where the synergy between economic activity, environment, landscape and protection of the historical heritage assumes significant connotations that are reflected in the management viticulture activity.*

Keywords: *viticultura eroica e storica - ambiente - paesaggio - impresa*

1. La stirpe eroica e storica. - 2. L'art. 7 della legge n. 238/2016. - 3. L'impresa «eroica».

## 1. - La stirpe eroica e storica.

All'interno della storia dell'alimentazione<sup>1</sup>, un capitolo peculiare è rappresentato dalla storia della vite e del vino, la quale, se ha per lo più percorso una traiettoria segnata dalla storia dei relativi aspetti merceologici ed economici, ha mostrato anche di percorrere i binari inconsueti dell'evoluzione degli approcci metodologici alla c.d. cultura materiale, da un lato, e alla storia della sensorialità dall'altro. Il confronto tra fonti scritte e fonti materiali, l'indagine archeologica e storica su strutture, attrezzature, infrastrutture, analisi dei valori nutritivi del cibo, rapporto tra alimentazione e livelli di vita si è accompagnato allo studio delle suggestioni più riferibili alla storia della mentalità e alla riflessione filosofica sulla c.d. «fisiologia del gusto». Quest'ultima è invero capace di dare voce alla storia della vite e del vino oltre gli aspetti economici e materiali della società, per evidenziare le specificità, anche organolettiche, dei vini antichi e storici<sup>2</sup>.

In questa prospettiva, la sinergia tra archeologia, botanica e genetica ha supportato l'emersione dell'attenzione sulle origini della viticoltura e sul recupero di tecniche storiche di coltivazione e di varietà tradizionali, approdando a progetti di ripristino di vigneti antichi di particolare pregio produttivo e ambientale, e, con esso, al contestuale recupero di una sorgente di variabilità genetica utile anche ai fini del miglioramento varietale attuale<sup>3</sup>. Il recupero e la conservazione della biodiversità si accosta al valore aggiunto della valenza storica dei vigneti in termini di rapporto tra territorio e storia, nonché di incremento di valore dell'identità della produzione vitivinicola locale, con impatto sulla valorizzazione del paesaggio. Al riguardo, nel Primo Catalogo nazionale dei paesaggi rurali storici è evidenziato il ruolo del paesaggio rurale come componente essenziale dell'identità culturale del nostro Paese, storica-

---

<sup>1</sup> MONTANARI - FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, 2007.

<sup>2</sup> Sull'archeologia del sapore, BALESTRACCI, *Archeologia del sapore. Dalle fonti scritte alla genetica: un secolo di ricerca*, in CIACCI GIANNACE, *Senarum Vineae*, Siena, 2012, 117.

<sup>3</sup> SCIENZA, *L'origine dei vitigni coltivati: una storia interdisciplinare della cultura europea*, in DI PASQUALE (a cura di), *Vinum nostrum. Arte, scienza e miti del vino nella civiltà del Mediterraneo antico*, Firenze, 2010, 24 ss.

mente a matrice agricola, e la necessità di una gestione dinamica dei paesaggi agrari storici e delle pratiche tradizionali per contrastare l'omologazione delle produzioni e dei territori<sup>4</sup>.

Al crocevia di archeologia, storia, economia, genetica, biodiversità, paesaggio e seduzioni sensoriali interviene il diritto a disciplinare la viticoltura storica ed eroica: «quella che disegna i rilievi e i pendii più irti, dove un tempo non potevano crescere neppure le più rustiche coltivazioni di montagna (...), e allora i contadini, che non volevano sprecare neppure un fazzoletto di terra, piantavano almeno la vite, certi che persino in quelle condizioni avrebbe dato il meglio di sé»<sup>5</sup>. La viticoltura eroica e storica sopporta ambienti ostili, caratterizza i paesaggi, testimonia i movimenti dei popoli e i cambiamenti climatici che si sono susseguiti nel corso della storia, segnala il lavoro dei viticoltori nel tempo e in territori difficili, segna i confini quando è viticoltura di frontiera, connotandosi in questo caso come strumento di integrazione e di incontro tra culture, saperi e tecniche agronomiche che, coniugandosi, sono stati e sono capaci di dar vita a prodotti originali e innovativi.

## 2. - L'art. 7 della legge n. 238/2016.

Rinviando a specifico decreto interministeriale l'individuazione dei territori nei quali sono situati i vigneti «eroici o storici» e la definizione delle tipologie di interventi finanziabili mediante contributi con l'indicazione dei criteri di priorità, l'art. 7 della l. 12 dicembre 2016, n. 238, recante «Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino», detta disposizioni in merito alla salvaguardia dei vigneti eroici o storici<sup>6</sup>. In particolare, lo Stato è chiamato a promuovere interventi di ripristino, recupero, manutenzione e salvaguardia dei vigneti delle aree soggette a rischio di dissesto idrogeologico o aventi particolare pregio paesaggistico, storico o ambientale. Secondo il legislatore, la definizione di storicità e di eroicità è legata alla collocazione dei vigneti in aree nelle quali la condizione idrogeologi-

---

<sup>4</sup> AGNOLETTI (a cura di), *Paesaggi rurali storici: per un catalogo nazionale*, Roma, 2011.

<sup>5</sup> SCIENZA - IMAZIO, *La stirpe del vino*, Milano, 2018, 111.

<sup>6</sup> Sulla disciplina vitivinicola, GERMANÒ - ROOK BASILE - LUCIFERO, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, 2017.

ca del terreno sia particolarmente fragile, oppure in aree con difficoltà strutturali caratterizzate da isolamento in un contesto socio-economico penalizzante sotto il profilo della redditività aziendale, dove le caratteristiche orografiche creano impedimenti alla meccanizzazione, oppure, ancora, in zone a peculiare pregio paesaggistico e ambientale.

Due, sono i parametri che identificano il vigneto come «eroico o storico». Da un lato, viene in evidenza il profilo del dissesto idrogeologico dei terreni e, comunque, la particolarità della collocazione dei terreni in zone fragili sia dal punto di vista idrogeologico sia anche dal punto di vista della fragilità del contesto economico e sociale. Dall'altro, l'art. 7 richiama il contributo che i vigneti eroici forniscono alla definizione del profilo paesaggistico e ambientale, come pregio da salvaguardare indipendentemente dalle condizioni orografiche del terreno. Più in dettaglio, in precedenza, i vigneti eroici e storici erano già stati oggetto di attenzione da parte del legislatore. Pur limitatamente alle misure di riconversione e ristrutturazione dei vigneti, già i regolamenti MIPAAF n. 826 del 7 novembre 2012 e n. 15938 del 20 dicembre 2013, rispettivamente agli artt. 1 e 8, prevedevano che le Regioni potessero erogare contributi supplementari al fine di sostenere la viticoltura in zone ad alta valenza ambientale e paesaggistica, identificando i vigneti eroici in quelli collocati in zone connotate da una pendenza del terreno superiore al 30 per cento, oppure da una altitudine superiore ai 500 metri sul livello del mare, ad esclusione dei vigneti situati su altopiano. Risultano inoltre classificati come eroici e storici i vigneti sistemati su terrazze e gradoni, nonché gli impianti realizzati nelle piccole isole.

I vigneti eroici e storici costituiscono uno spaccato di peculiarità strutturale e di disciplina in un contesto di regolamentazione della produzione vitivinicola che la legge n. 238/2016 inquadra avendo riguardo a profili produttivi, ambientali, sociali. Invero, l'art. 1 della legge definisce il vino, prodotto della vite, la vite e i territori viticoli, quali frutto del lavoro, dell'insieme delle competenze, delle conoscenze, delle pratiche e delle tradizioni, costituiscono un patrimonio culturale nazionale da tutelare e valorizzare negli aspetti di sostenibilità sociale, economica, produttiva, ambientale e culturale. Tuttavia, in un simile quadro, i vigneti eroici si segnalano e si differenziano per specificità tali da essere destinatari di un articolo *ad*

*hoc*, differenziandosi dai vigneti, per così dire, tradizionali, per spiccati accenti paesaggistici, ambientali, territoriali.

Se, in generale, il legislatore del 2016 dà voce alla sinergia tra produzione vitivinicola e ambiente, tra produzione e tradizioni di un luogo, tra vigneti e paesaggio, evidenziando il vino come prodotto economico e al tempo stesso come bene culturale, in quanto espressione delle tradizioni di una comunità, la previsione specifica per i vigneti eroici e storici dà voce al ruolo relevantissimo ed estremamente particolare che tali impianti svolgono sotto il profilo della saldezza dei suoli, sotto il profilo ambientale, sotto il profilo paesaggistico, storico e culturale.

Non solo, dunque, paesaggio e territorio, del resto comune a tutti gli impianti vitivinicoli. Il vigneto eroico è tale per le peculiarità ambientali, territoriali e paesaggistiche, connotandosi per la fragilità dei territori e particolare conformazione del paesaggio. Si potrebbe forse dire che i vigneti eroici rappresentano un paesaggio nel paesaggio, una sorta di peculiare nicchia di tutela in un contesto più ampio di salvaguardia dell'ambiente e del territorio. Riservandosi di tornare tra breve sul punto, interessa ora osservare come nella prospettiva della salvaguardia dei vigneti storici ed eroici, l'art. 7 della legge n. 238/2016 articola l'intervento statale sia verso la direzione della predisposizione dei tradizionali strumenti conservativi dell'esistente, sia verso la realizzazione di piani di miglioramento e valorizzazione. Infatti, se il termine «salvaguardia» rimanda ai profili conservativi e all'adozione di misure difensive di protezione dall'alterazione dello *status quo*, i termini «ripristino, recupero e manutenzione» sembrano rimandare ad una azione pubblica diretta alla ricostituzione *ex novo* in caso di vigneti degradati o al loro rinnovamento e valorizzazione. L'art. 7, comma 1, sembra cioè suggerire al legislatore azioni dirette a migliorare ed accrescere i vigneti con riferimento non tanto e non solo alle loro potenzialità produttive, quanto avendo riguardo ai valori dei quali i vigneti eroici e storici sono portatori. L'obiettivo di valorizzazione disvela la sinergia tra aspetti produttivi e aspetti ambientali e paesaggistici, evidenziando che l'interesse per la materialità dell'oggetto della norma è a ben vedere l'interesse per il valore del quale il vigneto storico ed eroico è portatore. Il vigneto eroico e storico è tutelato in quanto assolve ad una specifica funzione, che

non è tanto e solo quella produttiva, quanto piuttosto quella ambientale e paesaggistica<sup>7</sup>.

La peculiarità dei vigneti eroici e storici risiede nel fatto che questi svolgono una funzione legata al profilo estetico, culturale, storico, ovvero all'aspetto connesso alla fruizione, per così dire, statica da parte della collettività, ma anche una funzione legata alla fruizione «dinamica», ovvero alla estensione ed al coinvolgimento del vigneto in attività economiche che sono l'espressione di un determinato territorio, di uno specifico tessuto sociale e storico, dell'ambiente inteso come involucro entro cui si sviluppa e vive una comunità. Gli interventi statali invocati dall'art. 7 delineano uno spazio di intervento al tempo stesso di difesa e di accrescimento del valore *intrinseco*, legato strettamente al vigneto come bene ambientale, ed *estrinseco*, legato al riflesso che ambiente e cultura producono sul tessuto economico e sociale di un luogo.

I vigneti eroici e storici sono portatori di un aspetto del territorio e del paesaggio come manifestazione di interazione forte tra natura e attività umana, improntata alla considerazione globale del territorio nel quale si trovano, connessi all'assetto idrogeologico dei suoli, alla conformazione del paesaggio, alle espressioni produttive come espressioni culturali e delle tradizioni, dove la rilevanza estetica si stempera nel contesto ambientale quale contenitore di profili peculiari, ciascuno con una propria configurazione.

I vigneti eroici e storici sono, allora, il crocevia di interessi plurimi, espressione sinergica tra territorio, ambiente e paesaggio<sup>8</sup>. Pluralità, questa, convergente nei vigneti eroici, ma non pluralità che annulla le reciproche distinzioni, con appiattimento dei diversi profili nell'indifferenziazione della tutela. Infatti, la peculiarità dei vigneti eroici e storici è tale da compendiare in

---

<sup>7</sup> L'attribuzione allo Stato della competenza a disciplinare i vigneti eroici segnala con forza la valenza ambientale dei vigneti eroici, i quali sono portatori di valori che interessano la Repubblica nel suo complesso, dunque l'intera collettività, indipendentemente dal luogo nel quale tali vigneti risultano fisicamente collocati. E ciò emerge tanto più ove si rifletta che la produzione vitivinicola rientra nella materia agricoltura, che l'art. 117, comma 4, Cost. assegna, come materia innominata, alla competenza esclusiva delle Regioni. Sulle relazioni tra Costituzione, pluralismo nei modelli di *governance* e disciplina dell'agricoltura, mi sia consentito di rinviare a CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, Milano, 2006.

<sup>8</sup> Per tutti, FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in COSTATO - GERMANÒ - ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, Torino, 2011, 175 ss. In una prospettiva generale, sulle relazioni tra agricoltura, ambiente, paesaggio e territorio v. ROOK BASILE - CARMIGNANI - LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio*, Milano, 2010.

modo sinergico ambiente, territorio e paesaggio, costituendone il punto di incontro e, ancor di più, il momento di valorizzazione potenziale che il legislatore è chiamato ad attuare e rendere concreto tramite la predisposizione di interventi mirati alla loro tutela e miglioramento

Invero, riguardati dal punto di vista del territorio, tali vigneti possono essere qualificati prima ancora che come impianti produttivi come un presidio dello spazio geografico nel quale sono collocati. Questi vigneti sono intrinsecamente risorse del territorio, in tanto in quanto per la loro posizione particolarissima su terreni scoscesi o su terrazzamenti o sulle isole ne costituiscono parte integrante come strumenti indispensabili alla gestione e difesa del suolo. La salvaguardia dei vigneti eroici e storici è, dunque, salvaguardia di per sé del territorio, alla cui «tenuta» e manutenzione risultano essenziali nella difesa idrogeologica. In questa prospettiva, la gestione economica dei vigneti eroici e storici è una gestione intrinsecamente sostenibile, dove la produzione appare il viatico per la conservazione degli equilibri orografici. Innegabile la valenza ambientale.

I vigneti in questione sono l'espressione della relazione dinamica tra uomo e natura, tra attività economiche e protezione delle risorse naturali. Tramite la coltivazione e la conservazione dei vigneti eroici e storici si realizza la concretizzazione di un modello di interazione tra attività economiche e attività di tutela delle risorse naturali e, dall'altro, e contemporaneamente, la gestione di beni ambientali in vista della preservazione dell'equilibrio ecosistemico per le generazioni presenti e future. L'imprenditore agricolo manifesta qui il suo ruolo di custode della natura. L'attività di impresa, in particolare, l'attività di produzione vitivinicola, è funzionalizzata al raggiungimento di quel razionale sfruttamento del suolo imposto dall'art. 44 Cost., che, nel caso dei vigneti eroici e storici, si declina in un uso degli impianti in funzione della tutela del suolo e dei contesti ambientali. Per contro, la peculiarità dei suoli si riflette sulla produzione, caratterizzandola con qualità proprie ed irripetibili, rendendola produzione di qualità, a sua volta espressione di tradizioni umane e di modelli produttivi, testimone di una collettività e delle sue evoluzioni, oltre che emblema paesaggistico capace di disegnare la fisionomia non replicabile di un luogo.

### 3. - L'impresa «eroica».

Parte di un territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana e dalle reciproche interrelazioni, come precisato a proposito della definizione di paesaggio dall'art. 131 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, e successive modifiche, i vigneti eroici e storici sono la manifestazione identitaria percepibile di uno spazio geografico, vero e proprio «manufatto» realizzato dal lavoro dell'uomo nell'organizzazione formale e funzionale della realtà spaziale. Nella dinamica produzione-ambiente-paesaggio-territorio, i vigneti eroici e storici documentano l'evoluzione degli elementi antropici e di quelli fisici, la trasformazione dell'ambiente da parte delle collettività locali ed il processo di sedimentazione culturale che si è svolto nel corso del tempo. Esemplicativi dell'interazione tra fattori naturali e antropici, i vigneti eroici e storici si impongono all'attenzione del legislatore ma anche di tutti i cittadini come collettori di valori e significati simbolici, come beni produttivi e al tempo stesso beni culturali di straordinario significato, indici di un sistema territoriale, ambientale e paesaggistico complesso capace di suscitare suggestioni e di essere fonte di attrazione anche turistica, come, dunque, valore economico diretto, in quanto beni produttivi, e indiretto, come attrattiva turistica, offrendo opportunità di sviluppo del territorio.

Si tratta di funzioni che non hanno una diretta remunerazione per il produttore ma che sono a beneficio dell'intera collettività soprattutto nelle aree collinari, dove uno stretto legame fra produzione agricola, attività integrative del reddito e territorio, favorisce il consolidarsi di un modello di sviluppo sostenibile, diretto alla conservazione e valorizzazione delle risorse ambientali ed economiche del territorio. La viticoltura in questo contesto rappresenta un elemento di dinamismo, in grado di coniugare la salvaguardia di un ambiente tradizionalmente vocato, allo sviluppo del tessuto economico locale, specie in territori e aree difficili con elevata declività che si trovano spesso in ambienti marginali<sup>9</sup>. In questa prospettiva, il tema posto dal ricordato art. 7 della salvaguardia dei vigneti eroici e storici è il problema della conservazione dei caratteri identitari del territorio, ma anche della sua tutela e promozione

---

<sup>9</sup> Cfr. Regione Toscana, *Piano regionale per la ristrutturazione e riconversione dei vigneti* (art. 11, regolamento CE n. 1493/1999).

come fonte di sviluppo economico. La tutela dei valori ambientali, paesaggistici, territoriali, economici, storici, identitari deve essere condotta con azioni adeguate, le cui linee guida si rinvencono nell'individuazione, da parte della legge n. 238/2016, di uno strumento, di un criterio e di una modalità tecnica.

In particolare, l'art. 7, comma 3, lett. *b*) della legge n. 238/2016 prevede che le misure di salvaguardia, ripristino, recupero e manutenzione dei vigneti eroici o storici siano sostenute da contributi, nella misura in cui questi risultino compatibili con la programmazione finanziaria. Si tratta di misure di sostegno per le quali il reg. UE n. 1308/2013 sull'OCM unica stabilisce le norme che disciplinano l'assegnazione di risorse finanziarie dell'Unione agli Stati membri e l'uso di tali risorse da parte degli Stati membri attraverso programmi nazionali quinquennali di sostegno (di seguito «programmi di sostegno») per finanziare misure specifiche di sostegno al settore vitivinicolo. L'art. 40 del regolamento chiarisce che i programmi di sostegno sono compatibili con il diritto dell'Unione e sono coerenti con le attività, le politiche e le priorità dell'Unione, assegnando agli Stati la responsabilità degli stessi, con il corrispondente obbligo di assicurare che siano coerenti al loro interno, elaborati e applicati secondo criteri oggettivi, tenuto conto della situazione economica dei produttori interessati e della necessità di evitare disparità ingiustificate di trattamento dei produttori. In particolare, il sostegno alla ristrutturazione e alla riconversione dei vigneti, è riconosciuto funzionale al miglioramento dei sistemi avanzati di produzione sostenibile e dell'impronta ambientale del settore vitivinicolo.

Tuttavia, nell'ambito dei provvedimenti di attuazione della programmazione delle risorse da destinare al settore vitivinicolo, l'art. 7 della legge n. 238/2016 impone al comma 3, lett. *d*) l'individuazione dell'ordine di priorità che le Regioni devono adottare nella definizione degli interventi diretti ai vigneti storici ed eroici finanziabili mediante contributi. L'erogazione dei finanziamenti è, cioè, subordinata non solo all'esistenza di piani di recupero e miglioramento dei vigneti eroici, ma anche alla determinazione di un criterio guida adeguato alla selezione e all'identificazione, tra i soggetti richiedenti, degli aventi diritto secondo un ordine di preferenza predefinito. A tale riguardo, è utile ricordare che, qualora gli interventi di ripristino dei vigneti storici ed eroici dovessero concretizzarsi nella richiesta di rilascio di autorizzazioni per nuovi

impianti, l'art. 64 del reg. UE n. 1308/2013, precisa che le richieste ammissibili sono accettate nella loro totalità nel caso in cui esse, in un determinato anno, riguardino una superficie totale non superiore alla superficie messa a disposizione dallo Stato membro. In caso contrario, la concessione di nuove autorizzazioni può anche essere parzialmente o completamente attuata secondo criteri di priorità oggettivi e non discriminatori indicati dal medesimo art. 64, tra i quali si evidenzia il riferimento a superfici in cui l'impianto di vigneti contribuisce alla conservazione dell'ambiente, nonché alle superfici caratterizzate da specifici vincoli naturali.

La tutela ambientale e del territorio costituisce, dunque, il *criterio* cardine nell'assegnazione delle priorità, ai fini della possibilità di beneficiare dello *strumento* di sostegno costituito dall'erogazione di contributi.

In vista del mantenimento degli elementi naturali, paesaggistici e di difesa idrogeologica, assicurato dai vigneti storici ed eroici, la legge n. 238/2016 stabilisce anche le modalità di gestione dell'impresa vitivinicola.

Se la viticoltura storica ed eroica è diretta a garantire valori indispensabili per tutta la collettività, presidiando il territorio, ponendosi come elemento di pregio paesaggistico e attività di protezione ambientale, lo svolgimento dell'impresa è sottratta alla discrezionalità dell'imprenditore per trovare specifica conformazione da parte del legislatore. In ossequio alla doppia finalità posta dall'art. 44 Cost., il razionale sfruttamento del suolo, da intendersi come attività al tempo stesso produttiva e conservativa<sup>10</sup>, e lo stabilimento di equi rapporti sociali, da intendersi come attività sostenibile in vista della tutela degli interessi delle generazioni presenti e future, la libera iniziativa economica privata riceve funzionalizzazione al perseguimento dell'interesse pubblico. Il legislatore sottrae all'imprenditore la libertà di decidere come gestire l'impresa vitivinicola eroica o storica, imponendo un preciso *modus operandi*.

La gestione degli impianti viticoli deve avvenire infatti obbligatoriamente utilizzando tecniche di agricoltura sostenibile. Il riferimento normativo all'agricoltura tradizionale è il richiamo alle buone pratiche agricole, all'agricoltura non intensiva e a basso impatto ambientale, condotta con tecniche non inclini al, se non altro, massivo ricorso agli agrofarmaci. L'art. 7 della legge n. 238/2016 declina la sostenibilità delle

---

<sup>10</sup> Cfr. per tutti, ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1998.

tecniche produttive affiancando all'agricoltura tradizionale, l'agricoltura integrata e l'agricoltura biologica<sup>11</sup>, le quali sono rilevanti non solo se riguardate nel loro aspetto intrinseco di metodi di produzione eco compatibili, ma anche con riguardo a fattori esterni alla tecnica. Infatti, agricoltura tradizionale, integrata e biologica sono ammissibili ai finanziamenti e secondo criteri di priorità solo laddove dimostrino di rispettare gli elementi strutturali del paesaggio e siano adeguate al mantenimento delle caratteristiche di tipicità e tradizione delle identità locali.

Nella intersezione di produzione, ambiente, territorio, paesaggio, cultura, i vigneti eroici e storici sono l'emblema di un luogo. Sono anche però il prototipo della realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea in tema di sviluppo rurale. La salvaguardia e il miglioramento della biodiversità, l'agricoltura ad alto valore naturalistico e paesaggistico, l'agricoltura funzionale alla prevenzione dell'erosione dei suoli, il miglioramento della resilienza climatica dei suoli, l'adozione di modelli produttivi che valicano i requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, ovvero gli obiettivi contenuti nel reg. UE n. 1305/2013, trovano specifica eco nei vigneti eroici o storici, nei quali la tradizione vitivinicola si accompagna a profili di conservazione-innovativa. L'apparente ossimoro è diretto ad evidenziare che i vigneti eroici, nell'essere una sorta di *griffe* del vino oltre la produzione di qualità, possono rappresentare terreno di sperimentazione e di attuazione di modelli produttivi intrinsecamente sostenibili, perché intrinsecamente ed inscindibilmente legati all'ambiente, al territorio, al paesaggio, alle tradizioni, in una saldatura che assegna alla storicità dell'impianto e al suo eroismo nel produrre in terreni terrazzati, o in isole o in montagna o in zone a rischio idrogeologico valore innovativo nella ricerca di strumenti nuovi capaci di perpetuare un patrimonio gastronomico e paesaggistico ad elevato livello di valore per l'intera collettività.

In conclusione, l'art. 7 della legge n. 238/2016 contribuisce a dare concretezza all'arte della viticoltura di nicchia, fatta di recupero e miglioramento di vigneti eroici e antichi, nei quali sopravvivono le testimonianze di un grande patrimonio di biodiversità vegetale e sul quale si è costruita la storia dell'alimentazione in generale e del vino in particolare. L'art. 7, negli obiettivi di conservazione e valorizzazione, sembra voler

---

<sup>11</sup> Sul tema v. CRISTIANI, *Il metodo di produzione biologica*, in COSTATO - GERMANÒ - ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 3, cit., 81.

riannodare i fili di una storia della viticoltura interrotta dall'imporsi della meccanizzazione, ponendo e richiamando all'attenzione che vitigni, ambiente, cultura e paesaggio costituiscono un quadrimo in-scindibile, dove la tutela della bellezza paesaggistica e ambientale è la tutela dell'identità produttiva e culturale, capaci di affermarsi sul mercato con il volto economico di un prodotto «vino» di nicchia, portatore di valore aggiunto nel vasto ambito dei vini di qualità.

# La tutela dei prodotti agroalimentari tra disciplina italiana ed europea: pratiche commerciali sleali e concorrenza estera\*

I prodotti agricoli e alimentari tradizionali ed i relativi processi di produzione sono giuridicamente tutelati sia in ambito europeo, tramite la disciplina UE in materia di denominazioni di origine e indicazioni geografiche agroalimentari, sia a livello interno, dalla normativa nazionale in materia di proprietà industriale, dal Codice del consumo e dalle norme in materia di concorrenza sleale. Il contributo si propone di illustrare la disciplina della tutela dei prodotti agroalimentari italiani, tramite l'esame della giurisprudenza civilistica rilevante e delle decisioni di autorità amministrative indipendenti. In particolare, verranno affrontati i temi dell'*Italian sounding* e della tutela offerta dall'ordinamento agli operatori del comparto agroalimentare nei confronti dei fenomeni di «*dumping*».

*Traditional agricultural and food products and related manufacturing process are legally protected both at EU level, through the rules on designation of origin and geographical indications, and at internal level, through national rules on intellectual property, the Consumer Code and rules on unfair competition. The purpose of this work is to illustrate the rules on the protection of Italian agricultural and food products, by means of the analysis of the relevant civil case-law and of decisions of independent administrative authorities. In particular, this work will focus on the topics of Italian sounding and the protection offered to*

---

\* Questo lavoro costituisce la rielaborazione di un intervento reso dall'avv. Edoardo Gambaro nell'ambito del corso: *Made in Italy, la tutela del prodotto e del lavoro agricolo*, organizzato dalla Fondazione Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura tenutosi a Roma dall'1 al 3 aprile 2019. L'avv. Pietro Missanelli è coautore del presente contributo.

*the operators of the agricultural and food sector towards «dumping» phenomena.*

*Keywords: prodotti agricoli e alimentari - disciplina UE - denominazioni di origine e indicazioni geografiche agroalimentari - concorrenza sleale - Italian sounding - Made in Italy - Autorità garante della concorrenza e del mercato - protezione del consumatore*

---

1. - Introduzione. - 2. La tutela offerta della normativa sulla concorrenza sleale. - 2.1. Le tipologie di indicazioni geografiche. - 2.2. Le disposizioni del Codice della proprietà industriale. - 2.3. Le disposizioni di cui al codice civile. - 2.4. Casistica giurisprudenziale. - 2.5. Conclusioni sulla tutela offerta dal c.p.i. e dal c.c. - 3. La normativa sulle pratiche commerciali scorrette e sulla pubblicità ingannevole. - 3.1. Le pratiche commerciali scorrette. - 3.2. La pubblicità ingannevole. - 4. Applicabilità della normativa antitrust. - 5. Conclusione.

## 1. - Introduzione.

L'Italia è un Paese dal ricco e variegato patrimonio agroalimentare. Tuttavia, proprio per questo, l'industria agroalimentare italiana è, tra quelle europee, la più danneggiata da fenomeni di «*dumping*» in senso a-tecnico, ossia l'immissione in commercio di prodotti dalla apparente origine nazionale ma, in realtà, provenienti da altri Paesi.

Come noto, in senso tecnico, invece, l'espressione *dumping* si riferisce all'importazione di prodotti nell'UE, anche agroalimentari, a prezzi inferiori a quelli praticati nel Paese di provenienza o comunque oggetto di sovvenzioni da parte delle autorità di quest'ultimo, al fine di impadronirsi di quote di mercato a danno dei produttori europei<sup>1</sup>. L'autorità competente per imporre misure *antidumping* o anti-sovvenzioni è la Commissione europea, che si attiva d'ufficio o dietro ricorso dei privati. Ad esempio, sono attualmente oggetto di un dazio *antidumping* istituito dalla Commissione le importazioni dalla Cina di alcuni preparati e conservati di agrumi (mandarini, tangerini e satsuma, clementine, *wilking* e altri ibridi simili).

Ai nostri fini, rilevano le fattispecie riconducibili ai fenomeni di falso «*Made in Italy*» e del c.d. «*Italian sounding*». Da un punto di vista pratico, quest'ultimo fenomeno si sostanzia nell'utilizzo, sulle confezioni di beni prodotti all'estero, di parole italiane, immagini, colori ed espressioni

---

<sup>1</sup> V. i regolamenti (UE) n. 1036/2016 (*antidumping*) e (UE) n. 1037/2016 (anti-sovvenzioni), che recepiscono le regole negoziate a livello internazionale in ambito GATT (ora parte dell'accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio - OMC). I dazi *antidumping* sono applicati se, nel corso del procedimento condotto dalla Commissione europea, sono accertate quattro condizioni: 1. esistenza della pratica di *dumping*, cioè quando il prezzo di vendita di un prodotto esportato nel mercato comunitario risulta inferiore al prezzo dello stesso prodotto in vigore sul mercato d'origine della merce; 2. esistenza di un importante pregiudizio a carico dei produttori comunitari derivante dal *dumping*; 3. esistenza di un nesso causale tra il pregiudizio e il *dumping* (ossia il danno all'industria europea deve essere causato dalle importazioni in *dumping*); 4. interesse dell'UE: i benefici derivanti dalla introduzione del dazio devono essere superiori ai costi che ne deriverebbero (ad esempio a carico dei consumatori).

fuorvianti che richiamano, in modo palese se non persino enfatico, la provenienza di un prodotto da una determinata regione geografica italiana o comunque dal territorio nazionale. I consumatori vengono dunque indotti in errore circa l'origine di tali prodotti, che finiscono per esercitare una forma di concorrenza «*sleale*» verso i loro *competitors* italiani.

I fenomeni di *dumping* così inteso colpiscono soprattutto i prodotti agroalimentari italiani commercializzati all'estero (si pensi agli ormai tristemente noti «prosciutti di parma» canadesi, o al famigerato «*parmesan*»). Si consideri che, a livello mondiale, il giro d'affari dell'*Italian sounding* è stimato in circa 90 miliardi di euro l'anno e costituisce oltre il doppio dell'attuale valore delle esportazioni italiane di prodotti agroalimentari<sup>2</sup>.

Quanto alle condotte che hanno luogo in Italia, l'ordinamento giuridico, sia europeo che nazionale, offre numerosi strumenti volti a contrastare tali fenomeni. Si fa riferimento, in particolare, alle regole sull'etichettatura, alle norme sulla pubblicità ingannevole e sulle pratiche commerciali scorrette, nonché alla normativa doganale e penale volta a contrastare la contraffazione agroalimentare.

Ovviamente è impossibile trattare in modo approfondito tutti questi profili. Pertanto, in questo lavoro si tralascerà, per quanto possibile, la normativa UE e ci si soffermerà, invece, su alcuni degli strumenti di tutela offerti dall'ordinamento nazionale. In particolare, dopo un doveroso cenno alle disposizioni del Codice della proprietà industriale<sup>3</sup> e del codice civile, verranno esaminate alcune fattispecie in cui fenomeni di *dumping* sono stati qualificati come violazioni della normativa sulle pratiche commerciali scorrette e sulla pubblicità ingannevole.

Difatti, come verrà illustrato nel prosieguo, alle fattispecie di «*dumping*» in senso a-tecnico si applicano innanzitutto la normativa di matrice europea – sia con riferimento alla tutela dei prodotti registrati come DOP, IGP etc., sia relativamente alle informazioni su origine e provenienza dei prodotti agroalimentari – e le normative amministrativa e penale, che in parte attuano le disposizioni emanate in sede UE. Come vedremo, le disposizioni del codice civile e del Codice della proprietà intellettuale assumono ormai rilevanza poco più che residuale, mentre l'Autorità garante della concorrenza e del mercato può trovare interessanti spazi di *enforcement*.

---

<sup>2</sup> Dati Assocamerestero 2017.

<sup>3</sup> V. d.lgs. n. 30/2005.

## 2. - La tutela offerta della normativa sulla concorrenza sleale.

### 2.1. - Le tipologie di indicazioni geografiche.

La legislazione in materia di proprietà industriale disciplina l'utilizzo di segni che attestano la sussistenza, in determinati prodotti, di caratteristiche precise. Le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche sono da includersi tra tali segni, ai quali viene assicurato, come si vedrà, un diverso grado di tutela in ragione della più o meno forte correlazione tra le caratteristiche qualitative del prodotto e l'area geografica di provenienza<sup>4</sup>.

La locuzione «*Made in Italy*» costituisce per l'appunto una indicazione geografica e, in particolare, una c.d. indicazione geografica «*semplice*»<sup>5</sup>, ossia un segno utilizzato con il solo fine di «*informare il consumatore del fatto che il prodotto proviene da un luogo, una regione o un paese determinati*»<sup>6</sup>.

Funzione diversa, invece, hanno le indicazioni geografiche c.d. «*qualificate*», ossia i segni che, oltre alla mera provenienza geografica, evocano altresì la presenza nei prodotti di determinate qualità strettamente collegate all'area geografica di provenienza, a causa ad esempio di fattori naturali e umani particolari. A loro volta, le indicazioni geografiche qualificate si distinguono in:

- a) «*titolate*», ossia segni utilizzabili da una pluralità di imprenditori che rispettano un determinato disciplinare e procedono alla *registrazione* dell'indicazione geografica presso un'autorità amministrativa;
- b) «*non titolate*», ossia *prive di registrazione* da parte di un'autorità amministrativa<sup>7</sup>.

Poste queste indispensabili premesse, andiamo a verificare come tutte queste tipologie di indicazioni geografiche possono trovare tutela ai sensi della normativa nazionale. A tal fine, dapprima si procederà a un esame delle disposizioni del Codice della proprietà industriale e del co-

---

<sup>4</sup> Cfr. M. RICOLFI, *Marchi di servizio, non registrati e collettivi*, in P. AUTIERI - G. FLORIDIA - V. MANGINI - G. OLIVIERI - M. RICOLFI - R. ROMANO - P. SPADA, *Diritto industriale, proprietà intellettuale e concorrenza*, Torino, 2016, 176-178.

<sup>5</sup> V. Corte di giustizia 7 novembre 2000, in causa C-312/98, *Warsteiner*, EU:C:2000:599; v. L. TREVISAN - G. CUONZO, *Proprietà industriale, intellettuale e IT*, Milano, 2017, 228.

<sup>6</sup> V. Corte di giustizia 8 settembre 2009, in causa C-478/07, EU:C:2009:521, 73 e 81 e 18 novembre 2003, in causa C-216/01, EU:C:2003:618, 78.

<sup>7</sup> V. L. TREVISAN - G. CUONZO, *op. cit.*, 228 e ss.

dice civile applicabili alle indicazioni geografiche e denominazioni d'origine; in seguito, ci si soffermerà su alcune pronunce giurisprudenziali che hanno chiarito la portata applicativa delle predette disposizioni.

## 2.2. - Le disposizioni del Codice della proprietà industriale.

Il Codice della proprietà industriale riconosce espressamente, all'art. 2, comma 4, la tutelabilità delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche, affidandone la disciplina agli artt. 29 e 30<sup>8</sup>:

a) l'art. 29 c.p.i. impone la protezione delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche che identificano un determinato territorio e sono adottate per designare un prodotto le cui qualità, reputazione o caratteristiche sono essenzialmente dovute all'ambiente geografico d'origine;

b) l'art. 30 c.p.i. è una norma complessa dalla struttura tripartita che, fatta salva la disciplina della concorrenza sleale, le convenzioni internazionali e i diritti di marchio anteriormente acquisiti in buona fede, vieta tre macro-tipologie di condotte volte a utilizzare un nome geografico ove lo stesso, alternativamente:

i) *determini un inganno al pubblico*, che può concretizzarsi, ad esempio, nell'indurre in errore sulla mera provenienza del prodotto. In generale, l'ingannevolezza del segno sussiste quando la dicitura o il messaggio attribuito al prodotto comunichi un contenuto inesistente, capace però di determinare una scelta distorta da parte del pubblico<sup>9</sup>;

ii) *sia idoneo a evocare o suggerire che il prodotto sia identico o simile ad uno originale*, inducendo il pubblico ad attribuire al primo le qualità del secondo. Tali condotte possono consistere, ad esempio, nell'evocazione di un collegamento con una determinata zona geografica, tramite l'utilizzo di espressioni come «*tipo*», «*stile*» etc.<sup>10</sup>;

iii) *sfrutti la reputazione di una denominazione o indicazione*. Tale di-

---

<sup>8</sup> Si segnala, inoltre, anche se è escluso dall'ambito di questo contributo, l'art. 14 c.p.i., il quale prevede, *inter alia*, la non registrabilità come marchi d'impresa di segni idonei ad ingannare il pubblico sulla provenienza geografica di prodotti o servizi.

<sup>9</sup> N. LUCIFERO, *L'origine dei prodotti alimentari, la nullità di un marchio e il carattere di ingannevolezza del segno per l'indicazione di una origine del prodotto diversa da quella della sua materia prima. Nota alla sentenza del Tribunale di Torino del 26 novembre 2004*, n. 36282, in *Giur. it.*, 2006, 1413.

<sup>10</sup> D. SARTI, *Le indicazioni d'origine geografica: storia, questioni terminologiche e proposte interpretative*, *Studi in memoria di Paola A.E. Frassi*, Milano, 2012, 622 e ss.

vieto è stato introdotto con una modifica all'art. 30 c.p.i. effettuata dal d.lgs. n. 131/2010. Si tratta di una fattispecie per certi versi simile a quella prevista dall'art. 2598, n. 2, c.c., la cui applicazione come norma generale rispetto al carattere speciale dell'art. 30 c.p.i. viene fatta salva dall'*incipit* di quest'ultimo riportata *supra* («fatta salva la disciplina della concorrenza sleale...»). In particolare, prima dell'introduzione di questa modifica, gli artt. 29 e 30 c.p.i. potevano essere invocati soltanto in caso di uso ingannevole di denominazioni d'origine e indicazioni geografiche, fattispecie riconducibile alle prime due macro-categorie su evocate; a seguito della modifica del 2010 tali disposizioni hanno potuto trovare applicazione in relazione a qualsiasi forma di approfittamento, anche non ingannevole, purché senza giusto motivo, della reputazione di un dato territorio<sup>11</sup>. Dal tenore dell'art. 30 c.p.i., si evince che le norme in esso contenute, salvo forse la prima tra le macro-tipologie sopra-ricchiamate, si riferiscono principalmente alle indicazioni geografiche *qualificate*, dal momento che, per essere ricompreso nella definizione di cui all'art. 29 c.p.i., è necessario che il prodotto in questione presenti un collegamento tra le proprie caratteristiche ed il territorio di provenienza.

Inoltre, tradizionalmente si riteneva che gli artt. 29 e 30 c.p.i. si applicassero sia alle denominazioni d'origine e indicazioni geografiche *qualificate registrate* sia a quelle *non registrate*. In particolare, tali norme sono state intese come completamento della normativa UE e delle convenzioni internazionali nella loro parte sanzionatoria. Ne consegue che, per anni, le disposizioni degli artt. 29 e 30 c.p.i. hanno offerto ai prodotti alimentari tradizionali un'ampia tutela, applicandosi sia a fattispecie in cui fosse emanato un provvedimento amministrativo o legislativo di istituzione di una denominazione di origine o indicazione geografica, sia a ipotesi in cui tale provvedimento mancasse ma la connessione diretta tra caratteristiche del prodotto e fattori umani o ambientali fosse dimostrata.

Peraltro, la tutela offerta dagli artt. 29 e 30 c.p.i. alle indicazioni geografiche e denominazioni d'origine è particolarmente efficace. Difatti, essendo considerate, ai sensi dell'art. 2, comma 4, c.p.i. come diritti di proprietà industriale, esse godono dell'applicabilità della disciplina processuale degli artt. 124-126 c.p.i.<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> G. FLORIDIA, *False indicazioni geografiche e indicazioni geografiche*, in P. AUTIERI - G. FLORIDIA - V. MANGINI - G. OLIVIERI - M. RICOLFI - R. ROMANO - P. SPADA, *Diritto industriale, proprietà intellettuale e concorrenza*, cit., 390.

<sup>12</sup> In sintesi, con la sentenza che accerta la violazione di un diritto di proprietà industriale possono essere disposti l'inibitoria della fabbricazione, del commercio e dell'uso dei beni costi-

Tuttavia, come sarà illustrato in seguito, la giurisprudenza ha progressivamente svuotato l'ambito di tutela degli artt. 29 e 30 c.p.i. Di conseguenza, allo stato si stenta a rinvenire esempi applicativi concreti della tutela offerta da tali norme<sup>13</sup>.

### 2.3. - Le disposizioni di cui al codice civile.

Per quanto concerne la tutela offerta dalla normativa civilistica sulla concorrenza sleale, occorre innanzitutto ricordare che, per molto tempo, l'art. 2598 c.c. ha costituito l'unica norma sanzionatoria applicabile ai fenomeni di concorrenza sleale prevista nell'ordinamento italiano. In particolare:

a) l'art. 2598, n. 1, c.c. vieta *l'imitazione servile dei prodotti di un concorrente*, nonché l'uso di nomi o segni distintivi idonei a produrre confusione con i nomi o segni distintivi legittimamente usati da altri e, in generale, ogni atto con qualsiasi mezzo compiuto che sia idoneo a creare confusione con l'attività o i prodotti di un concorrente;

b) l'art. 2598, n. 2, c.c. sanziona, invece, *il discredito o viceversa l'appropriazione di pregi nei confronti di prodotti o dell'impresa di un concorrente*. Per pregi si possono intendere ad esempio qualità o indicazioni che inducano il pubblico a preferire un determinato prodotto. Anche per questa fattispecie, può venire in rilievo l'utilizzo di espressioni quali «*tipo*», «*modello*», «*metodo*» etc.;

c) infine, l'art. 2598, n. 3, c.c., che costituisce una c.d. «norma di chiusura», si applica a tutte le condotte che implicano una *violazione delle regole di correttezza professionale* e che siano realizzate con mezzi diversi e distinti da quelli menzionati ai precedenti numeri dell'art. 2598 c.c.

---

tuenti violazione del diritto, nonché l'ordine di ritiro dal commercio. Pronunciando l'inibitoria, il giudice può fissare una penale dovuta per ogni violazione o inosservanza successivamente constatata e per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento. Inoltre, può essere ordinata la distruzione di tutti i beni costituenti la violazione a spese dell'autore della violazione. Il risarcimento dovuto al danneggiato è liquidato secondo le disposizioni degli artt. 1223, 1226 e 1227 del codice civile. In ogni caso, il titolare del diritto leso può chiedere la restituzione degli utili realizzati dall'autore della violazione, in alternativa al risarcimento del lucro cessante o nella misura in cui essi eccedono tale risarcimento. Infine, l'autorità giudiziaria può ordinare che l'ordinanza cautelare o la sentenza che accerta la violazione dei diritti di proprietà industriale siano pubblicate integralmente o in sunto o nella sola parte dispositiva, tenuto conto della gravità dei fatti, in uno o più giornali da essa indicati, a spese del soccombente.

<sup>13</sup> L. TREVISAN - G. CUONZO, *op. cit.*, 229.

Tali condotte costituiscono un c.d. «illecito concorrenziale» e possono essere oggetto di tutela tramite il ricorso all'azione inibitoria *ex art. 700 c.p.c.*<sup>14</sup>. Il presupposto di applicazione di divieti di cui all'art. 2598 c.c. è il rapporto di concorrenzialità tra i soggetti attivo (agente) e passivo (danneggiato) dell'illecito, che deriva dall'esercizio di attività economica sullo stesso mercato e dall'offerta di medesimi beni o servizi.

La disciplina sulla concorrenza sleale contenuta nel codice civile ha specifici presupposti applicativi che la distinguono dalle norme contenute nel Codice della proprietà industriale, benché la tutela offerta dalle due normative sia in parte sovrapponibile.

In particolare, prima dell'introduzione dell'art. 31, d.lgs. n. 198/1996, successivamente confluito negli artt. 29 e 30 c.p.i., le fattispecie relative alla falsa indicazione della provenienza geografica di un prodotto erano generalmente ricondotte alla figura dell'illecito concorrenziale per appropriazione di pregi di cui all'art. 2598, n. 2, c.c.<sup>15</sup>. Segnatamente, la giurisprudenza si è più volte pronunciata nel senso che la provenienza geografica di un prodotto può rappresentare un pregio dal momento in cui caratteristiche come la qualità o la reputazione del predetto prodotto dipendono dall'ambito geografico di produzione e possono influenzare le scelte dei consumatori<sup>16</sup>. L'adozione del d.lgs. n. 198/1996 e la summenzionata modifica dell'art. 30 c.p.i. da parte della riforma del 2010 hanno progressivamente ridotto la casistica applicativa della disciplina relativa alla concorrenza sleale. Tuttavia, come illustrato in appresso, le disposizioni dell'art. 2598 c.c. potrebbero in futuro trovare spazi di applicazione più ampi rispetto agli artt. 29 e 30 c.p.i., in ragione dell'interpretazione restrittiva dell'applicabilità di tali ultime norme data dalla Suprema Corte di cassazione.

---

<sup>14</sup> V. Trib. Torino 29 dicembre 2004, in *Giur. it.*, 2005, 2306. Per quanto concerne la tutela processuale, si noti che, al fine di vietare un atto di concorrenza sleale, non occorre accertare l'elemento soggettivo della colpa o del dolo nell'autore, né è necessario che il concorrente abbia già subito un danno, ma è sufficiente che l'atto sia potenzialmente idoneo a danneggiare l'altrui impresa. Per ottenere il risarcimento del danno, invece, è necessario un accertamento giudiziale della colpa o del dolo, nonché la prova del danno.

<sup>15</sup> V. L. TREVISAN - G. CUONZO, *op. cit.*, 5 e 69-68.

<sup>16</sup> Cass. Sez. I Civ. 28 novembre 1996, n. 10587, in *Giur. it.*, 1997, 1538 e Trib. Firenze 16 ottobre 2009, in *Giur. dir. ind.*, 2009, 1258.

## 2.4. - Casistica giurisprudenziale.

### 1) Il caso del «Salame Felino».

La vicenda giudiziaria in oggetto riguardava l'utilizzo della denominazione *Salame Felino* (noto prodotto tipico della tradizione parmense) per il salame prodotto dalla società Kraft S.p.A. nei propri stabilimenti nel cremonese.

Nel 1998, quest'ultima società veniva convenuta dinanzi al Tribunale di Parma dall'Associazione per la tutela del salame Felino, per aver asseritamente violato con la propria condotta il diritto di denominazione d'origine associato al suddetto prodotto che, argomentava parte attrice, riguardava il solo territorio di Parma.

Nel successivo giudizio di legittimità, con ordinanza n. 1236/12 la Corte di cassazione rimetteva la causa alla Corte di giustizia<sup>17</sup>. Con sentenza dell'8 maggio 2015, la Corte del Lussemburgo, pronunciandosi a Sezione semplice e senza che l'avvocato generale pronunciasse le proprie conclusioni<sup>18</sup>, rispondeva alle questioni pregiudiziali poste dalla Suprema Corte statuendo che le denominazioni e indicazioni geografiche *non registrate* non hanno accesso al regime di protezione di cui alla normativa UE. Tuttavia, esse possono essere protette in forza di una *disciplina nazionale*, a condizione che questa riguardi *esclusivamente* «*i prodotti che non presentano un collegamento particolare tra le proprie caratteristiche e la loro origine geografica*»<sup>19</sup>, ossia che attenga alle sole indicazioni geografiche *semplici*.

---

<sup>17</sup> In sintesi, la Corte di cassazione chiedeva: (i) se l'Associazione per la tutela del salame Felino potesse vantare un diritto di esclusiva sulla denominazione in questione in assenza di un provvedimento vincolante indicante, *inter alia*, la presenza di un disciplinare ed i requisiti per beneficiare del predetto diritto; nonché (ii) quale fosse il regime da applicare ad una denominazione geografica priva di registrazione.

<sup>18</sup> L'art. 252 TFUE dispone che gli avvocati generali abbiano «*l'ufficio di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità ed in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che conformemente allo Statuto della Corte di giustizia, richiedono il loro intervento*». Nelle cause riguardanti rinvii pregiudiziali l'intervento dell'avvocato generale è generalmente previsto. Tuttavia, ai sensi dell'art. 20, comma 5, dello Statuto della Corte di giustizia, quest'ultima, ove ritenga che la causa non sollevi nuove questioni di diritto e sentito l'avvocato generale, può decidere che la causa sia giudicata senza che vengano presentate conclusioni. Nel caso di specie, la Corte deve aver ritenuto che la causa non sollevasse particolari problematiche giuridiche dal momento che l'intervento dell'avvocato generale non è stato ritenuto necessario e che, peraltro, la causa è stata assegnata ad una Sezione di soli tre giudici.

<sup>19</sup> V. Corte di giustizia 8 maggio 2014, in causa C-35/13, *Assica c. Kraft*, EU:C:2014:306, il

La Suprema Corte, dopo aver riassunto la causa dinanzi a sé in qualità di giudice *a quo* della vicenda, rilevava che l'ambito applicativo dell'art. 31, d.lgs. n. 198/1996 (applicabile *rationae temporis*, che gli artt. 29 e 30 c.p.i. hanno abrogato e sostituito) copriva, per espressa indicazione della norma, esclusivamente le indicazioni geografiche *qualificate* e che, come statuito dalla Corte di giustizia, tali indicazioni potevano essere tutelate soltanto ove registrate ai sensi della normativa UE. Poiché la denominazione *Salame Felino* doveva considerarsi «qualificata» (in quanto godeva di un'accertata reputazione derivante dal luogo di origine) ma non era stata registrata a livello UE, i giudici di legittimità statuivano che essa non poteva trovare tutela ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 198/96<sup>20</sup>.

Nella motivazione della pronuncia, la Suprema Corte si soffermava sulla pronuncia della Corte d'appello di Bologna, che aveva ritenuto sussistere, nel caso di specie, gli estremi della concorrenza sleale per violazione dell'art. 2598, n. 2, c.c., in quanto il salame prodotto dalla Kraft avrebbe agganciato la propria reputazione a quella del *Salame Felino* ed ingannato il pubblico sulla reale provenienza del prodotto. Secondo la Suprema Corte, tale ipotesi di concorrenza sleale figurava tra quelle *ex art. 31, comma 2, d.lgs. n. 198/96*. In particolare, venivano esaminate *due diverse ipotesi di concorrenza sleale* previste da tale norma, ossia:

1) *l'indicazione sul prodotto di una provenienza geografica diversa dall'effettivo luogo d'origine*, ove questa sia idonea a determinare un *inganno al pubblico* (si noti che si tratta di fattispecie ancora oggi prevista dalla prima ipotesi di cui all'art. 30 c.p.i.). In merito, la Corte di cassazione rilevava, in un *obiter dictum*, che, *astrattamente, tale violazione avrebbe potuto essere fatta valere*

---

cui dispositivo recita: «*Il regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli ed alimentari, come modificato dal regolamento (CE) n. 535/97 del Consiglio, del 17 marzo 1997, deve essere interpretato nel senso che esso non attribuisce un regime di protezione a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria, ma che quest'ultima può essere protetta, eventualmente, in forza di una disciplina nazionale relativa alle denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica, a condizione, tuttavia, da un lato, che l'applicazione di siffatta disciplina non comprometta gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 2081/92, come modificato dal regolamento n. 535/97, e, dall'altro, che essa non sia in contrasto con la libera circolazione delle merci di cui all'articolo 28 CE, circostanze che spetta al giudice nazionale verificare*».

<sup>20</sup> V. Cass. Sez. I Civ. 12 febbraio 2015, n. 2828, in *Riv. dir. ind.*, 2015, fasc. 4-5, 251, con nota di A. CONTINI, *L'ambito di tutela nazionale delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche non registrate a livello comunitario*.

nel procedimento; tuttavia, non essendo stata sollevata dalle parti resistenti, non vi era la necessità per la Suprema Corte di pronunciarsi sul punto<sup>21</sup>; 2) la *falsa attribuzione ad un certo prodotto di qualità provenienti da una data indicazione geografica*: secondo l'inquadramento offerto dalla Corte di cassazione, quest'ultima ipotesi di concorrenza sleale non può essere fatta valere sulla base di disposizioni nazionali in quanto, facendo riferimento alle qualità del prodotto, essa rientrava nell'ambito di applicazione della normativa UE.

Così statuendo, la Corte di cassazione pare aver superato quel consolidato orientamento dottrinale<sup>22</sup> che affermava la sussistenza di un *doppio binario di protezione* (internazionale/UE da un lato e nazionale dall'altro) e teorizzava che gli artt. 29 e 30 c.p.i. (similmente a quanto avveniva in vigore del vecchio art. 31, d.lgs. n. 198/96) potessero essere applicati alle indicazioni e denominazioni qualificate anche in assenza di registrazione.

## 2) Il caso Emmentaler.

Malgrado la pronuncia della Corte di cassazione nel caso *Salame Felino*, la possibilità di tutelare tramite gli artt. 29 e 30 c.p.i. una indicazione geografica qualificata ma non registrata ai sensi della normativa UE è stata riconfermata da una recente sentenza del Tribunale di Milano del 9 giugno 2015, esaminata brevemente qui di seguito<sup>23</sup>.

La causa in esame vedeva contrapporsi il consorzio Emmentaler

---

<sup>21</sup> V. L. BRUGIONI, *La tutela delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche agroalimentari non registrate ai sensi del regolamento (UE) 1151/2012, una riflessione sul caso del salame Felino*, in *Riv. dir. ind.*, 2015, fasc. 6, 269, in commento alla sentenza della Cass. Sez. I Civ. 12 febbraio 2015, n. 2828, cit. Sul punto, l'Autrice evidenzia che la Suprema Corte si sarebbe in parte discostata dalle indicazioni della Corte di giustizia, dal momento che, seppure l'art. 31, d.lgs. n. 198/1996 vietava anche le sole condotte idonee a suggerire una provenienza geografica diversa da quella effettiva del prodotto in questione, in ogni caso tale norma era stata introdotta nell'ordinamento italiano per dare attuazione all'accordo TRIPs, il quale fa riferimento a indicazioni che presentano un nesso qualificato tra la qualità del prodotto ed il territorio e non concede tutela alle indicazioni geografiche semplici. Allo stesso modo, gli artt. 29 e 30 c.p.i., richiamando espressamente le denominazioni protette, ossia quelle che presentano un collegamento tra territorio e caratteristiche, non potrebbero essere utilizzate per tutelare indicazioni geografiche semplici. Tuttavia, il tenore letterale dell'art. 30 c.p.i. potrebbe suggerire una soluzione diversa, dal momento che vieta «l'uso di qualsiasi mezzo nella designazione o presentazione di un prodotto che indichino o suggeriscano che il prodotto stesso proviene da una località diversa dal vero luogo di origine», già presente nell'art. 31, d.lgs. n. 198/1996. Cfr. A. CONTINI, *L'ambito di tutela nazionale delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche non registrate a livello comunitario*, cit., 256 e ss.

<sup>22</sup> A. VANZETTI - V. DI CATALDO, *Manuale di diritto industriale*, Milano, 2018.

<sup>23</sup> V. Trib. Milano 9 giugno 2015, n. 7027, in [www.giurisprudenzadelleimpres.it](http://www.giurisprudenzadelleimpres.it).

Switzerland, parte attrice, e le società Wick Käse, Wick Italia, Noseda Foods ed Euroformaggi, parti convenute. Queste ultime, pur non aderendo al consorzio, commercializzavano in Italia prodotti recanti delle diciture che asseritamente violavano le denominazioni d'origine riconducibili al celebre formaggio svizzero (*Emmentaler* e *Emmental Svizzero*).

Oltre a lamentare la violazione della normativa sui marchi, il consorzio elvetico chiedeva l'applicazione degli artt. 29 e 30 c.p.i., argomentando che i prodotti commercializzati dalle convenute sfruttavano indebitamente la reputazione del celebre formaggio, che pur non essendo oggetto di registrazione a livello UE, godeva di tutela ai sensi della Convenzione di Stresa del 1951.

Inoltre, il consorzio lamentava la violazione dell'art. 2598 c.c. per appropriazione di pregi (*i.e.*, aver utilizzato la denominazione appartenente al consorzio, art. 2598, n. 2, c.c.), per aver posto in essere una condotta confusoria (i prodotti in questione utilizzavano segni simili a quelli appartenenti al consorzio, art. 2598, n. 1, c.c.) e per scorrettezza professionale (per violazione di un altrui diritto industriale, art. 2598, n. 3, c.c.).

Accogliendo *in toto* le domande del consorzio, i giudici meneghini statuivano che gli artt. 29 e 30 c.p.i. possono essere invocati per tutelare l'indicazione geografica *Emmental* anche in difetto di registrazione a livello UE, *sulla sola base del riconoscimento garantito a tale indicazione dalla Convenzione di Stresa del 1951*. Inoltre, il Tribunale riteneva fondati anche gli addebiti di concorrenza sleale ai sensi dell'art. 2598 c.c.<sup>24</sup>.

### 3) Il caso del rum Matusalem.

---

<sup>24</sup> In particolare, con riferimento al n. 1 a dell'art. 2598 c.c., il Collegio statuiva che l'utilizzo indebito di segni appartenenti al consorzio era sicuramente idoneo a ingenerare confusione sul mercato, dal momento che i consumatori potevano essere indotti a ritenere sottoposto ai controlli del consorzio un formaggio che sicuramente non lo era. Per quanto concerne la violazione del n. 2 dell'art. 2598 c.c., il Tribunale riteneva che la denominazione d'origine in questione veicolasse un'informazione precisa in merito alla qualità del formaggio. L'utilizzo ingannevole della denominazione da parte di soggetti che non ne avessero titolo costituiva dunque indebita appropriazione di pregi. Peraltro, si noti che, con riferimento all'art. 2598, n. 3, c.c., il Tribunale statuiva che la condotta complessiva delle convenute, ossia la diffusione sul mercato di un formaggio non rispettoso del disciplinare del consorzio elvetico ma contrassegnato con la medesima denominazione, integrava anche la fattispecie di atti contrari ai principi di correttezza professionale.

Prima che la Corte di cassazione si pronunciasse sul caso del *Salame Felino*, una fattispecie per alcuni versi simile era stata esaminata dal Tribunale di Milano nel 2012<sup>25</sup>. La causa vedeva contrapporsi Havana Club International S.A. e Pernod S.p.A. (attrici) da un lato, e 1872 Holdings VOF e Vernier S.p.A., dall'altro lato (convenute).

Le convenute importavano e commercializzavano il *Matusalem*, un rum prodotto nella Repubblica Dominicana. Tuttavia, le confezioni della bevanda e la comunicazione pubblicitaria erano focalizzate su Cuba e riportavano le espressioni *Cuba*, *La Habana*, *Santiago de Cuba* e *Spirit of Cuba*, diciture che evocavano il luogo di provenienza del rum prodotto da Havana Club International S.A. A parere delle attrici, tali diciture finivano per suggerire ai consumatori di trovarsi dinanzi ad un prodotto proveniente da Cuba e quindi dotato delle caratteristiche dei distillati cubani<sup>26</sup>. Dal canto loro, le convenute argomentavano che l'origine storica cubana del loro prodotto legittimasse l'utilizzo delle predette diciture anche se, a seguito della rivoluzione castrista, i proprietari dell'originaria distilleria di Matusalem emigrarono negli USA, installando la propria distilleria prima a Porto Rico e poi nella Repubblica Dominicana. Accogliendo parzialmente le domande delle attrici, il Tribunale inibiva l'utilizzo del termine *Spirit of Cuba* e simili, sia nella campagna promozionale, sia sulle confezioni delle bottiglie di *Matusalem*<sup>27</sup>. Pochi anni dopo, la Corte d'appello di Milano, con sentenza del 18 giugno 2015<sup>28</sup>, riformava pressoché integralmente la sentenza di primo grado emessa

---

<sup>25</sup> V. Trib. Milano 15 maggio 2012, n. 5556, in *Riv. dir. ind.*, 2013, fasc. 2, 312 e ss., con nota di C. PAPPALARDO, *Note in tema di utilizzo ingannevole di indicazioni geografiche*.

<sup>26</sup> Le attrici, Havana Club e Pernod, chiedevano l'annullamento del marchio italiano *Matusalem* e l'accertamento della violazione dell'art. 30 c.p.i. con riferimento all'utilizzo di diciture che richiamavano Cuba sulle etichette del rum *Matusalem*, prodotto nella Repubblica Dominicana.

<sup>27</sup> Il Tribunale osservava che le predette diciture potevano evocare, oltre alla indubbia qualità nascente dal pregio della canna da zucchero cubana e dalle metodologie dei maestri *roneros* cubani, anche «*molteplici suggestioni emozionali e comunicative che contribuiscono in maniera significativa al suo successo nel mercato italiano*», suggestioni determinate proprio dalle numerose campagne pubblicitarie delle attrici. Con riferimento all'indicazione geografica ex art. 29 c.p.i., il Tribunale evidenziava che questa sarebbe finalizzata tanto a garantire specifiche qualità del prodotto quanto a proteggere tutte le potenzialità evocative veicolate dal suo uso. Pertanto, il Tribunale riteneva parzialmente fondate le doglianze delle attrici in ordine alle condotte delle convenute, ritenute univocamente indirizzate a suggerire ai consumatori che il rum *Matusalem* fosse originario di Cuba anziché della Repubblica Dominicana.

<sup>28</sup> Corte d'app. Milano 18 giugno 2015, in *Riv. dir. ind.*, 2016, fasc. 4-5, 423 e ss., con nota di C. PAPPALARDO, *Ancora in tema di denominazioni geografiche non registrate: la giurisprudenza dopo la sentenza Felino della Cassazione (Cass. 12 febbraio 2015, n. 2828)*.

dalla Sezione specializzata di Milano, proprio alla luce della pronuncia della Cassazione nel caso *Salame Felino*.

In particolare, la Corte d'appello effettuava una ricognizione della disciplina UE applicabile al rum, osservando che tale alcolico è qualificato dal regolamento (CE) 110/2008 come bevanda distillata per la quale è prevista la registrazione come IGP, anche nel caso in cui la bevanda sia prodotta in un Paese terzo e importata nel territorio dell'UE. La Corte d'appello sottolineava che la denominazione *ron de Cuba* è astrattamente tutelabile come indicazione geografica, ma a tal fine deve essere registrata a livello UE secondo le modalità di cui al predetto regolamento, circostanza mai verificatasi. Applicando direttamente i principi espressi dalla Suprema Corte di cassazione nella sentenza *Salame Felino*, la Corte d'appello dichiarava non applicabili gli artt. 29 e 30 c.p.i. al caso di specie ed affermava che, per ottenere tutela in virtù della normativa nazionale, la parte appellata avrebbe dovuto fondare le proprie domande (tramite appello incidentale alla sentenza di primo grado) ai sensi dell'art. 2598 c.c.<sup>29</sup>.

#### 4) Il caso dell'Olio Carli.

Con sentenza del 9 luglio 2005, il Tribunale di Alba si pronunciava su alcune condotte di concorrenza sleale poste in essere dalla F.lli Carli S.p.A., alla quale una società concorrente contestava, *inter alia*, di ingenerare nel pubblico la falsa convinzione che l'Olio Carli fosse prodotto con olive liguri provenienti dalla zona di Oneglia, laddove invece la società convenuta acquistava la maggior parte delle olive in Spagna, Grecia e in altre Regioni italiane. Tale condotta veniva realizzata mediante l'attività pubblicitaria e la particolare etichettatura delle bottiglie di Olio Carli (che recavano, accanto alle parole «*Fratelli Carli produttori di olio d'oliva*» la dicitura «*ONEGLIA*», luogo dove si trovava la sede e lo stabilimento dell'impresa).

---

<sup>29</sup> In particolare, la Corte d'appello richiamava le considerazioni della Corte di cassazione nella pronuncia *Salame Felino* relative all'ipotesi di concorrenza sleale per inganno al pubblico sulla reale provenienza del prodotto, evocata da parte attrice per invocare l'applicabilità dell'art. 31, d.lgs. n. 198/1996 al caso di specie. Sul punto, il Collegio precisava che, trattandosi di una ipotesi di tutela prevista dall'art. 2598, n. 2, c.c. la parte appellata avrebbe dovuto sostenere che le diciture Cuba e simili costituivano concorrenza sleale non già perché collegavano ad un prodotto della Repubblica Dominicana delle qualità proprie dei prodotti concorrenti cubani, ma perché semplicemente ingannavano il pubblico sulla reale provenienza del rum.

In proposito, il Tribunale di Alba rilevava che, in materia di commercio di olio d'oliva, costituisce atto concorrenziale illecito ai sensi dell'art. 2598 c.c. la realizzazione di qualsivoglia attività pubblicitaria che lasci intendere, contrariamente al vero, che il prodotto venduto proviene da alcune zone geografiche particolarmente rinomate, come la Liguria. Sebbene il Tribunale non menzioni espressamente il n. 2 dell'art. 2598 c.c., è implicito che a tale norma esso faccia riferimento quando osserva che, in linea di principio: «*integra senz'altro gli estremi della concorrenza sleale la rivendicazione alla propria attività, attraverso una pubblicità menzognera, di pregi e qualità essenziali inesistenti*».

In particolare, il Tribunale osservava che i messaggi pubblicitari (che richiamavano olive liguri o il frantoio della convenuta) e la dicitura «*ONEGLIA*» sulle etichette delle bottiglie erano idonei, in considerazione della particolarissima rilevanza che la connotazione geografica assume per la tipologia di prodotto, a indurre ragionevolmente il consumatore a compiere una associazione logica tra l'Olio Carli e la città di Oneglia.

Peraltro, si osserva che la l'ingannevolezza dell'etichetta «*ONEGLIA*» era stata oggetto anche di un procedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato («A.G.C.M.» o «Autorità») negli anni '90. Con il provvedimento n. 5563/1997, l'Autorità aveva infatti riconosciuto che l'inserimento di tale indicazione nell'etichetta delle confezioni di olio costituiva pubblicità ingannevole. La decisione era stata poi confermata dal T.A.R. Lazio ma annullata dal Consiglio di Stato. Quest'ultimo, pur riconoscendo la ragionevolezza delle conclusioni dell'A.G.C.M., aveva tuttavia ritenuto viziato il provvedimento in quanto ritenuto privo di un puntuale contenuto precettivo.

## **2.5. - Conclusioni sulla tutela offerta dal c.p.i. e dal c.c.**

La casistica giurisprudenziale appena esaminata consente di tirare le prime conclusioni sul declino degli artt. 29 e 30 c.p.i. e sulla eventuale «rivitalizzazione» della disciplina sulla concorrenza sleale.

In primo luogo, occorre ricordare che, con la sentenza *Bud II* del 2009, la Corte di giustizia ha statuito che le indicazioni geografiche registrate dei prodotti alimentari e delle bevande alcoliche (es. prodot-

ti DOP e IGP) sono disciplinate in via esclusiva dalla normativa UE<sup>30</sup>. In secondo luogo, dall'esame della giurisprudenza appena richiamata (ed in particolare dal caso del *Salame Felino*) emerge, inoltre, che gli artt. 29 e 30 c.p.i. non trovano applicazione con riferimento alle violazioni delle denominazioni e indicazioni<sup>31</sup> qualificate non registrate, come ricordato anche dalla sentenza della Corte d'appello di Milano nel caso *Matusalem*.

Inoltre, la sentenza del Tribunale di Milano nel caso *Emmental* sembra considerare applicabili gli artt. 29 e 30 c.p.i. in caso di denominazioni d'origine e indicazioni geografiche qualificate non registrate ai sensi della normativa UE, ma tutelate da una convenzione internazionale. Tuttavia, si rileva che tale pronuncia potrebbe rimanere isolata e, in ogni caso, che essa si discosta dall'obiettivo di raggiungere un'armonizzazione totale a livello UE della disciplina delle denominazioni e delle indicazioni geografiche.

Pertanto, per quanto attiene agli artt. 29 e 30 c.p.i., si può ragionevolmente affermare che il loro ambito applicativo è stato progressivamente eroso dalla giurisprudenza.

D'altro canto, la sentenza del Tribunale di Alba sul caso *Olio Carli*, come pure la recente sentenza del Tribunale di Milano nel caso *Emmental*, dimostrano che le indicazioni geografiche qualificate non registrate e le indicazioni geografiche semplici possono essere tutelate ai sensi dell'art. 2598 c.c.:

a) secondo la giurisprudenza maggioritaria, tale tutela sarebbe da rinvenirsi nell'art. 2598, n. 2, c.c. sull'appropriazione di pregi<sup>32</sup>. In effetti, la provenienza geografica di un'impresa o dei prodotti da essa commercializzati può costituire *di per sé* una delle circostanze cui il pubblico attri-

---

<sup>30</sup> V. L. TREVISAN - G. CUONZO, *op. cit.*, 231.

<sup>31</sup> Cioè quelle provviste di uno specifico collegamento tra la qualità del prodotto e il territorio di provenienza (il c.d. *milieu*).

<sup>32</sup> V. G. RUSCONI, *Diritto alimentare*, Milano, 2017 e la giurisprudenza di merito ivi citata in materia di denominazioni d'origine e indicazioni geografiche, ove si sottolinea come parte della dottrina ritenga che, per il tramite della disciplina della concorrenza sleale, sia possibile proteggere le indicazioni geografiche semplici, le quali sarebbero considerate eccessivamente generiche per rientrare nella protezione di cui agli artt. 29 e 30 c.p.i. e, più in generale, l'uso di loghi e nomi diretti a richiamare la provenienza di un prodotto da uno Stato. In quest'ottica l'Autore segnala come la giurisprudenza di merito abbia sanzionato, *inter alia*, l'utilizzo su bottiglie e confezioni di whisky di un simbolo come il *tartan* ove usato al fine di suggerire (illecitamente) l'origine del prodotto dalla Scozia.

buisce importanza, soprattutto quando il Paese, la regione o la località indicata abbiano una tradizione in uno specifico settore<sup>33</sup>. Per queste ragioni, la categoria delle indicazioni geografiche semplici è, di fatto, una tra le più interessate da fenomeni di *dumping*<sup>34</sup>;

b) secondo alcuni, nemmeno potrebbe escludersi, in via di principio, la tutela da concorrenza sleale per imitazione servile, di cui all'art. 2598, n. 1, c.c. Tuttavia, la *confondibilità* tra i prodotti concorrenti presuppone che il consumatore dia un valore comunicativo forte al segno utilizzato: ciò potrebbe più facilmente rinvenirsi nel richiamo ad una certa qualità e non meramente e semplicemente alla provenienza geografica del prodotto<sup>35</sup>;

c) infine, si può ipotizzare che l'utilizzo di una determinata indicazione geografica per un prodotto in realtà proveniente da una diversa località possa essere sanzionata dall'art. 2598, n. 3, c.c., in quanto atto contrario alla correttezza professionale. In ogni caso, trattandosi di una norma *di chiusura*, l'art. 2598, n. 3, c.c. troverebbe come naturale vocazione quella di essere applicato a fattispecie che altrimenti risulterebbero, in ultima istanza, prive di tutela.

Tuttavia, si deve anche riscontrare la contraddizione per cui, almeno con riferimento all'applicabilità dell'art. 2598, n. 2, c.c. a indicazioni qualificate non registrate, quest'ultima disposizione andrebbe a svolgere la medesima funzione degli artt. 29 e 30 c.p.i. e, di conseguenza, andrebbe incontro alle medesime censure mosse dalla Corte di giustizia nel caso *Salame Felino*. Difatti, l'applicabilità dell'art. 2598, n. 2, c.c. sembra collegata alla circostanza che il richiamo a una certa provenienza geografica costituisca un pregio e, inevitabilmente, non può sussistere

---

<sup>33</sup> Giurì c.a. 1° aprile 2003, n. 64.

<sup>34</sup> Peraltro, le violazioni del *Made in* sono disciplinate anche dalla normativa penale: v. art. 4, commi 49, 49 *bis*, 49 *ter*, l. 24 dicembre 2003, n. 350. Dette disposizioni contengono la disciplina applicabile con riferimento all'utilizzo della dicitura *Made in Italy*. V. S. MASINI, *Made in Italy agroalimentare: atti di concorrenza sleale e modalità di tutela*, in A. NATALINI (a cura di), *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*, Quaderno dei Corsi del 3-5 maggio 2017 e del 9-11 aprile 2018, Milano, 2018, 93.

<sup>35</sup> L. BRUGIONI, *op. cit.* Un risalente orientamento giurisprudenziale inquadrava l'uso indebito di indicazioni geografiche e denominazioni d'origine come violazioni dell'art. 2598, n. 1, c.c. In seguito, è prevalso l'orientamento secondo cui l'uso indebito di tali diciture comporta un'informazione ingannevole e la conseguenziale appropriazione di pregi altrui, dunque una violazione dell'art. 2598, n. 2, c.c. V. Trib. Alba 9 luglio 2005, in *Dir. ind.*, 2006, fasc. 1, 58, con nota di C. QUARANTA. Cfr. Trib. Roma 19 giugno 1980, in *Giur. dir. ind.*, 1980, 1322, che qualificava la falsa indicazione di provenienza come illecito concorrenziale rientrante nella fattispecie di cui al n. 1 dell'art. 2598 c.c., nonché Corte d'app. Genova 4 luglio 1990, che ha qualificato tale condotta come illecito sia ai sensi del n. 1 che del n. 2 dell'art. 2598 c.c.

alcun pregio se il consumatore non collega alla località richiamata una qualche qualità<sup>36</sup>.

In definitiva, la giurisprudenza appena illustrata mostra che la tutela delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche disposta dal Codice della proprietà industriale ha ormai una portata residuale e che la tutela offerta dalla disciplina della concorrenza sleale contenuta nel codice civile potrebbe conoscere un nuovo momento di auge, ma con il rischio di entrare in contraddizione con le indicazioni della Corte di giustizia con riferimento alle indicazioni geografiche non registrate.

### **3. - La normativa sulle pratiche commerciali scorrette e sulla pubblicità ingannevole.**

#### **3.1. - Le pratiche commerciali scorrette.**

Il tema dell'origine dei prodotti alimentari e della provenienza come attestata dal produttore interseca anche la disciplina riguardante le fattispecie di slealtà informativa. Difatti, la commercializzazione di prodotti esteri o comunque trasformati in Italia ma fabbricati a partire da materie prime non nazionali e che recano segni distintivi che richiamano il nostro Paese ha l'obiettivo di attribuire agli stessi l'aura di eccellenza che contraddistingue il concetto di italianità nel settore alimentare. Il consumatore viene di conseguenza «ingannato» in quanto acquista un prodotto diverso nel gusto e negli ingredienti.

A livello UE, il regolamento (UE) 1169/2011 mira ad assicurare la corretta informazione del consumatore, sia con riferimento al contenuto dell'etichettatura, sia con riferimento alle modalità complessive di presentazione del prodotto<sup>37</sup>. La disciplina sanzionatoria interna per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) 1169/2011 è costituita dal d.lgs. n. 231/2017, che impone delle sanzioni amministrative «*salvo che il fatto costituisca reato*<sup>38</sup>».

---

<sup>36</sup> V. sul punto L. BRUGIONI, *op. cit.*

<sup>37</sup> Ai sensi dell'art. 7.1 a) del regolamento (UE) 1169/2011, le informazioni sugli alimenti non devono indurre il consumatore in errore: «*per quanto riguarda le caratteristiche dell'alimento e, in particolare, la natura, l'identità, le proprietà, la composizione, la quantità, la durata di conservazione, il Paese d'origine o il luogo di provenienza, il metodo di fabbricazione o di produzione*».

<sup>38</sup> L'art. 3 del d.lgs. n. 231/2017 dispone che «*Salvo che il fatto costituisca reato e ad esclusione delle*

A tutela dei consumatori interviene anche la disciplina delle pratiche commerciali scorrette, introdotta nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 2 agosto 2007, n. 146<sup>39</sup> che ha così modificato il Codice del consumo<sup>40</sup> e trova sede negli artt. 18-27 *quater* di quest'ultimo. Il *public enforcement* della disciplina è stato affidato all'A.G.C.M.<sup>41</sup>. Le disposizioni del Codice del consumo che rilevano ai nostri fini sono le seguenti:

- L'art. 18, lett. *d*), cod. cons. definisce pratica commerciale:

*«qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresa la pubblicità e la commercializzazione del prodotto, posta in essere da un professionista, in relazione alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori».*

- L'illiceità delle pratiche commerciali scorrette viene sancita dall'art. 20, cod. cons., il quale definisce «scorretta» una pratica commerciale:

*«contraria alla diligenza professionale, falsa o idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che essa raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori».*

Ancora, il Codice del consumo sancisce l'illiceità delle pratiche ingannevoli, distinguendo tra ipotesi di inganno per positiva induzione all'errore (art. 21, cod. cons. azioni ingannevoli)<sup>42</sup> e inganno per omissione di informazioni rilevanti (art. 22, cod. cons. omissioni ingannevoli)<sup>43</sup>.

---

*fattispecie specificamente sanzionate dalle altre disposizioni del presente decreto, la violazione delle disposizioni di cui all'articolo 7 del regolamento sulle pratiche leali d'informazione comporta per l'operatore del settore alimentare l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 3.000 euro a 24.000 euro».*

<sup>39</sup> Attuativo della direttiva 2005/29/CE, sulle «pratiche commerciali sleali».

<sup>40</sup> V. d.lgs. n. 206/05, successivamente modificato dal d.lgs. n. 146/2007.

<sup>41</sup> L'art. 27, comma 15 del d.lgs. n. 206/2005 dispone che «È comunque fatta salva la giurisdizione del giudice ordinario in materia di atti di concorrenza sleale, a norma dell'articolo 2598 del codice civile, nonché, per quanto concerne la pubblicità comparativa, in materia di atti compiuti in violazione della disciplina sul diritto d'autore protetto dalla legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni, [...], nonché delle denominazioni di origine riconosciute e protette in Italia e di altri segni distintivi di imprese, beni e servizi concorrenti».

<sup>42</sup> Le azioni ingannevoli sono costituite da pratiche commerciali che, inducendo il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso, contengono informazioni false o che in qualsiasi modo, anche nella loro presentazione complessiva, ingannano o possono ingannare il consumatore medio (anche nel caso in cui l'informazione è di fatto corretta), ad esempio riguardo alla presentazione del prodotto, alla data o al metodo di fabbricazione, etc. Inoltre, sono considerate azioni ingannevoli le pratiche commerciali idonee a ingenerare confusione con prodotti, marchi, denominazione sociale o segni distintivi di un concorrente.

<sup>43</sup> Riassumendo il contenuto della norma, viene considerata ingannevole una pratica commerciale che nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso,

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato si è recentemente occupata di prodotti agroalimentari, qualificando alcune fattispecie di *Italian sounding* come pratiche commerciali scorrette suscettibili di integrare una violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lett. b) e 22 del Codice del consumo.

Le fattispecie in esame riguardavano la diffusione, attraverso l'etichetta apposta sulle confezioni, di messaggi pubblicitari ingannevoli sull'origine geografica di lenticchie e conserve sottolio prodotte e commercializzate da tre<sup>44</sup> diverse imprese (casi *Citres*, *Conserve Bonetto* e *Colfiorito*)<sup>45</sup>.

### 1) Il caso Citres.

Nel caso Citres – impresa attiva nella produzione, confezione e commercializzazione di conserve – il procedimento avviato dall'A.G.C.M. riguardava la diffusione, attraverso le etichette apposte sulle confezioni dei prodotti «*pomodori secchi a filetti in olio*» e «*frutti del capperò*», di messaggi pubblicitari *prima facie* ingannevoli nella presentazione dell'origine geografica degli stessi. Invero, le etichette apposte sui vasetti delle conserve presentavano la dicitura «*Product of Italy*» accostata ad una bandierina italiana, allorquando sia i pomodori secchi sia i capperi risultavano importati rispettivamente dalla Turchia e dal Marocco.

Al fine di ottenere la chiusura del procedimento senza la comminazione di sanzioni, Citres si è impegnata, ai sensi dell'art. 27, comma 7, cod. cons., a modificare in modo permanente le proprie etichette. In particolare, per quanto concerne le conserve di pomodori secchi, Citres ha assunto l'impegno di rimuovere la bandierina italiana e la dicitura *Product of Italy*. Per quanto riguarda i prodotti «*frutti del capperò*», Citres

---

nonché dei limiti del mezzo di comunicazione impiegato, omette informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno in tale contesto per prendere una decisione consapevole di natura commerciale e induce o è idonea a indurre in tal modo il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso. Sono omissioni ingannevole anche le pratiche commerciali con cui un professionista occulta o presenta in modo oscuro, incomprensibile o ambiguo le informazioni rilevanti.

<sup>44</sup> Peraltro, si noti che le segnalazioni all'A.G.C.M. sono state effettuate dai Carabinieri dei NAS in due casi su tre.

<sup>45</sup> A.G.C.M. 20 settembre 2017, provv. n. 26765, *Citres - Italian sounding* (PS 10864), in *Boll.*, 38/2017; A.G.C.M. 20 settembre 2017, provv. n. 26766, *Conserve Bonetto - Italian sounding* (PS 10865), *ivi*; A.G.C.M. 20 settembre 2017, provv. n. 26767, *Fertitecnica Colfiorito - origine lenticchie* (PS 10866), *ivi*.

ha eliminato dalle etichette la dicitura *Product of Italy* e si è impegnata a riportare, nella lista degli ingredienti, accanto al lemma «*frutti del capperò*», la precisazione «origine: Extra UE», collocando la bandierina italiana sotto la lista degli ingredienti, nello stesso campo visivo, a significare il luogo di trasformazione.

## 2) Il caso Conserve Bonetto.

Analoga la vicenda che riguarda le Conserve Bonetto. In questo caso, la condotta contestata al professionista era l'apposizione, sulle etichette delle confezioni di spicchi di carciofi in olio di girasole prodotte e commercializzate dall'impresa, dell'immagine di un cesto di carciofi accostata a quella della bandiera italiana e alla dicitura «Prodotto e confezionato in Italia». Anche in questo caso, l'A.G.C.M. ha considerato che sussistesse un messaggio pubblicitario *prima facie* ingannevole nella presentazione dell'origine geografica del prodotto, in quanto i carciofi risultavano importati dall'Egitto.

Come nel caso Citres, al fine di ottenere la chiusura del procedimento senza la comminazione di sanzioni il professionista si è impegnato a utilizzare una nuova etichetta senza la bandiera italiana per tutte le confezioni dei propri prodotti (ad esclusione dei prodotti relativi ai funghi *champignons*, di effettiva provenienza italiana).

## 3) Il caso Fertitecnica Colfiorito S.r.l.

Il terzo caso riguarda le confezioni di lenticchie commercializzate da Fertitecnica Colfiorito s.r.l. L'A.G.C.M. aveva ritenuto che le modalità di presentazione del prodotto, attraverso i segni grafici, i colori e la denominazione «*Colfiorito*», potessero essere idonee ad evocare la provenienza geografica italiana del prodotto, considerando che le indicazioni circa l'origine canadese della materia prima, pur presenti, risultavano inadeguate a comunicare il messaggio della provenienza estera.

Anche in questo caso l'istruttoria è stata chiusa con un impegno a modificare le etichette delle confezioni di lenticchie, in particolare, con l'aggiunta sul retro della confezione (che già recava tutte le indicazioni obbligatorie per legge) di un rimando diretto alla collocazione dell'indicazione dell'origine della materia prima, accanto a quella relativa a

lotto e a termine minimo di conservazione. Inoltre, il professionista si impegna a dare maggiore evidenza all'indicazione dell'origine già riportata sul fianco delle attuali confezioni, raddoppiando le dimensioni del carattere rispetto a quelle precedentemente in uso e utilizzando lo stile grassetto sottolineato.

Nei tre casi affrontati dall'A.G.C.M., la normativa doganale veniva formalmente rispettata in quanto il luogo di ultima trasformazione e lavorazione dei prodotti era effettivamente l'Italia<sup>46</sup>. Si noti, dunque, che tali condotte potrebbero sfuggire all'applicazione della normativa penale<sup>47</sup>. Tuttavia, l'A.G.C.M. ha ritenuto che le indicazioni fuorvianti contenute sulle etichette avessero in ogni caso l'effetto di confondere i consumatori circa l'origine estera della materia prima.

Siamo dunque in presenza di un indirizzo interpretativo (invero già seguito in precedenza dall'Autorità<sup>48</sup>) volto a far valere il carattere ingannevole dell'appropriazione indebita del patrimonio culturale del *Made in*. Tale consolidamento conferma che l'azione amministrativa dell'A.G.C.M. può costituire un valido mezzo di contrasto nei confronti delle fattispecie di *Italian sounding*.

Si noti che le tre decisioni sono state pronunciate senza che l'Autorità comminasse alcuna sanzione<sup>49</sup> nei confronti dei professionisti coinvolti, in quanto questi ultimi hanno presentato degli impegni considerati idonei a rimuovere gli effetti delle loro condotte sui consumatori. Tuttavia, in futuro l'A.G.C.M. potrebbe decidere di mostrarsi più severa in questo genere di casi.

---

<sup>46</sup> Normalmente, per i prodotti agroalimentari per «Paese di origine» deve intendersi quello in cui i prodotti sono stati raccolti ovvero quello dove la merce è stata interamente ed esclusivamente ottenuta dai prodotti ivi raccolti o dai loro derivati. Nel caso in cui si tratti di prodotti non commercializzati così come prodotti ovvero non ottenuti interamente ed esclusivamente da prodotti raccolti in un determinato Paese, il criterio per la determinazione dell'origine è costituito dall'art. 60 del codice doganale europeo di cui al regolamento 952/UE/2013, che fa riferimento al luogo in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale.

<sup>47</sup> Cfr. Trib. Nocera 3 settembre 2012, n. 404, in cui, in relazione al caso dell'importazione di concentrato di pomodoro dalla Cina da parte di un'impresa italiana che provvedeva a diluirlo con acqua e sale e a commercializzarlo come concentrato di pomodoro *Made in Italy*, si era constatato come non sussistesse nessuna giustificazione economica in tale operazione se non quella, appunto, di apporre la dicitura *Made in Italy* a prodotti provenienti dall'estero.

<sup>48</sup> V. A.G.C.M., 13 luglio 2011, provv. n. 22585, *Perla alimentare - provenienza miele* (PS 5582), in *Boll.*, n. 28/2011. Il miele, di origine spagnola, veniva presentato con richiami precisi che evocavano la Sicilia.

<sup>49</sup> Il massimo edittale per le sanzioni che l'A.G.C.M. può comminare per violazioni della normativa sulle pratiche commerciali scorrette è 5 milioni di Euro.

Difatti, è prassi dell'Autorità accettare impegni nei procedimenti in cui quest'ultima si occupa per la prima volta (oppure dopo molto tempo) di un particolare settore, per segnalare agli operatori che ha deciso di aumentare la vigilanza su particolari condotte. In genere, tale atteggiamento «pedagogico» ha breve durata e le ulteriori condotte illecite vengono generalmente sanzionate con pene pecuniarie.

Orientando in tal senso la propria attività di *enforcement*, l'A.G.C.M. conferma il proprio ruolo di «*polizia del mercato*» e offre al cittadino una tutela pubblicistica relativa ai prodotti agroalimentari italiani che va ad affiancarsi a quella privatistica.

Ovviamente, l'azione dell'A.G.C.M. è sottoposta alle variabili proprie del ruolo pubblicistico di *enforcer*, in particolare: (i) poiché l'Autorità sceglie le proprie priorità, l'attenzione riaccesasi recentemente per le fattispecie di *Italian sounding* potrebbe venire meno a fronte della (opposta) decisione di *policy* di orientare in altri settori la propria azione; (ii) l'apparato sanzionatorio previsto dalla disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette non ha un effetto particolarmente deterrente, a differenza di quanto non avvenga quando l'Autorità applica la normativa *antitrust*; (iii) l'A.G.C.M., per l'appunto, dispone di risorse limitate ed esercita un mandato ben più ampio di quello di mero *enforcer* della normativa del Codice del consumo, occupandosi anche di *antitrust*, conflitti di interesse, attribuzione di *rating* di legalità alle imprese, abusi di dipendenza economica, etc.

### **3.2. - La pubblicità ingannevole.**

La già evocata pluralità degli ambiti di azione dell'A.G.C.M. investe anche l'ambito della pubblicità ingannevole e, in passato, l'Autorità ha avuto modo di applicare la relativa normativa anche ai prodotti agroalimentari. In proposito, occorre premettere che il d.lgs. n. 145/07 ha introdotto una nuova disciplina in materia di pubblicità ingannevole che sostituisce integralmente la precedente, contenuta dapprima nel d.lgs. n. 74/1992 e poi nel Codice del consumo. La finalità della normativa è di tutelare i professionisti dalla pubblicità ingannevole e stabilire le condizioni di liceità della pubblicità comparativa. Invero, la predetta normativa tutela in ogni caso anche il consumatore, fruitore finale del messaggio pubblicitario.

Come principio generale, si prevede che la pubblicità debba essere «palese, veritiera e corretta». La pubblicità ingannevole, invece, è quella innanzitutto idonea a indurre in errore le persone (fisiche o giuridiche) alle quali è rivolta o che essa raggiunge e che, a causa del suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il loro comportamento economico ovvero che, per questo motivo, sia idonea a ledere un concorrente. Per determinare se una pubblicità è ingannevole, devono essere considerati tutti gli elementi dei beni o servizi pubblicizzati (natura, esecuzione, composizione, etc.) inclusa la provenienza geografica.

Gran parte dei provvedimenti dell'A.G.C.M. in tema di indicazioni ingannevoli di provenienza hanno avuto a oggetto pubblicità di olio d'oliva, prodotto oggetto di una normativa speciale che vieta l'uso di denominazioni di origine controllata in assenza di specifiche caratteristiche<sup>50</sup>.

#### 1) Il caso *Filu e Ferru*.

Un esempio dell'applicazione di tale normativa da parte dell'Autorità è costituito dal caso «*Filu e Ferru*», in cui l'A.G.C.M. ha considerato ingannevole l'etichetta di un'acquavite («*Filu e Ferru*») in ragione della confusione ingenerata nei consumatori per la raffigurazione, contenuta nell'etichettatura, di simboli, immagini ed espressioni che evocano la tradizione regionale sarda (un paesaggio nel quale compare un nuraghe, il disegno di un pastore con vestiti tipici sardi, lo stemma dei quattro mori, etc.) mentre la selezione delle vinacce e la distillazione (ossia la principale fase produttiva) risultavano effettuate da L.S.M. s.a., una società della Repubblica di San Marino.

Invero, nella parte inferiore della etichetta, con un carattere di dimensione inferiore rispetto alla denominazione del prodotto, venivano riportati il luogo della produzione e dell'imbottigliamento (Chiesanuova Repubblica di San Marino) e la denominazione dell'azienda produttrice dello stesso. Tuttavia, la pubblicità induceva a ritenere, contrariamente al vero, che il prodotto in questione fosse un'acquavite o grappa tipica della Sardegna, distillata secondo una metodologia tradizionale di tale Regione. L'Autorità ha considerato che tale circostanza rappresentasse un elemento *confusorio*, nella misura in cui «è idonea a indurre i destinatari del

---

<sup>50</sup> V. *ex multis* A.G.C.M. 30 aprile 1997, provv. n. 4970, *Bertolli* (PI1230), in *Boll.*, 18/1997.

*messaggio ad associare la provenienza del prodotto alla predetta area territoriale, sia con riferimento al trattamento utilizzato per la sua distillazione che relativamente alle materie prime utilizzate»<sup>51</sup>.*

## 2) Il caso «Latte Reggiano».

Dietro denuncia dei Carabinieri NAS di Ancona, il 22 febbraio 2000 l'A.G.C.M. apriva un'istruttoria nei confronti della Cooperlat s.c.a. s.r.l., per aver riportato sulle confezioni del latte da questa distribuito la dicitura *Latte Reggiano*. L'A.G.C.M. rilevava che il messaggio pubblicitario era ingannevole con riguardo alla provenienza geografica, in quanto il latte utilizzato per la produzione del *Latte Reggiano* non proveniva da allevamenti situati nella provincia di Reggio Emilia.

In particolare, l'A.G.C.M. precisava che, sebbene la denominazione *Latte Reggiano* costituisse un marchio registrato, poiché questa veniva riportata sulla confezione del prodotto come elemento di maggior rilievo, essa assumeva un'indubbia valenza promozionale. Sull'ingannevolezza della dicitura, l'Autorità sottolineava che, in assenza di altre indicazioni che specificassero l'origine geografica del latte contenuto nella confezione, il consumatore poteva essere ragionevolmente indotto a ritenere, soprattutto in considerazione della rilevanza che la connotazione geografica assume per la tipologia di prodotto, che la dicitura *Latte Reggiano* facesse riferimento all'origine territoriale del prodotto. L'A.G.C.M. dava quindi un termine di novanta giorni per adeguare il messaggio pubblicitario contenuto sulle confezioni del latte commercializzato dalla Cooperlat s.c.a.r.l.

I predetti casi costituiscono alcuni esempi di possibile applicazione della normativa sulla pubblicità ingannevole ai prodotti agroalimentari; le considerazioni svolte *supra* con riferimento agli aspetti positivi e agli eventuali limiti dell'azione dell'A.G.C.M. in materia di tutela del consu-

---

<sup>51</sup> V. A.G.C.M. 26 aprile 2007, provv. n. 16785, *Filu Ferru di L.S.M.* (PI5468), in *Boll.*, 17/2007. *Contra*, v. ad esempio A.G.C.M. 4 febbraio 1999, provv. n. 6855, *Mozzarella Galbani Vallelata*, (PI2107), in *Boll.*, 22/1999, relativo a dei messaggi in dialetto napoletano utilizzati per pubblicizzare mozzarelle non prodotte a Napoli, che l'Autorità ha considerato leciti dal momento che la campagna in questione comunicava principalmente un'idea di affidabilità e bontà del prodotto, non già la provenienza geografica dello stesso. L'utilizzo del dialetto napoletano non appariva dunque «*volto ad accreditare una specifica origine geografica del prodotto rappresentato*», ma «*costituisce espediente creativo di aggancio indiretto alla tradizione*».

matore possono reputarsi valide, *mutatis mutandis*, anche con riguardo a quest'ambito.

#### 4. - Applicabilità della normativa antitrust.

L'A.G.C.M. è chiamata anche e soprattutto ad applicare, insieme alle giurisdizioni nazionali, la normativa *antitrust* sia di derivazione UE (artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'UE) sia nazionale (artt. 2 e 3 della legge n. 287/90), che vieta le intese e gli abusi di imprese in posizione dominante volti a distorcere, eliminare o restringere la concorrenza.

Sembra arduo ipotizzare l'applicazione della normativa *antitrust* ai casi di *Italian sounding* o falso *Made in Italy*. Per quanto concerne le *intese anticoncorrenziali*, si potrebbe in astratto immaginare un accordo tra produttori volto, ad esempio, ad utilizzare materie prime di provenienza non italiana per ridurre i costi, ma continuando al contempo a mantenere immagini e riferimenti alla tradizione nazionale sulle confezioni dei loro prodotti onde non perdere quote di mercato. L'esito di una simile intesa potrebbe essere la degradazione della qualità di prodotti ed un allineamento dei prezzi, il che darebbe luogo, in effetti, ad una violazione della normativa *antitrust*.

Per quanto concerne gli *abusi di posizione dominante*, si potrebbe immaginare il caso di un produttore già detentore di un potere di mercato considerevole (tale da conferirgli, appunto, una posizione di dominanza sul mercato alimentare in questione) che ponga in essere condotte unilaterali di sfruttamento nei confronti dei consumatori (c.d. *exploitative abuses*) o volte a escludere dal mercato i propri concorrenti (c.d. *exclusionary abuses*). In altre parole, saremmo in presenza di un'imposizione di condizioni non eque alle controparti, che avrebbero l'effetto di un abbassamento della qualità generale dei prodotti immessi sul mercato (ad esempio l'acquisto di materie prime straniere di bassa qualità per la produzione di alimenti tradizionali).

Infine, l'A.G.C.M. è chiamata ad applicare anche la disciplina relativa agli *abusi di dipendenza economica*, ossia l'abuso, da parte di un'impresa, dello stato di dipendenza economica nel quale si trova, nei suoi o nei loro riguardi, una impresa cliente o fornitrice (art. 9, l. 18 giu-

gno 1998, n. 192). Le fattispecie abusive riguardano innanzitutto i contratti di subfornitura, ma sono estendibili a tutti i rapporti contrattuali in cui una parte essenzialmente dipende economicamente dall'altra, inclusi dunque i rapporti tra operatori del settore agroalimentare. Le condotte abusive «classiche» possono consistere nel rifiuto di vendere o nel rifiuto di comprare, nella imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie, nella interruzione arbitraria delle relazioni commerciali in atto. Tuttavia, le ipotesi formulate sembrano più che altro casi di scuola, di difficile riscontro pratico<sup>52</sup>.

## 5. - Conclusione.

Dato lo «svuotamento» che hanno subito gli artt. 29 e 30 c.p.i. a seguito della sentenza della Suprema Corte nel caso *Salame Felino* e le richiamate difficoltà relative all'art. 2598 c.c., la tutela extra-penale dei prodotti agroalimentari italiani dalla illecita concorrenza estera risulta affidata ad una normativa frammentaria e dagli incerti confini applicativi.

Un ruolo di primo piano potrebbe, in teoria, essere svolto dall'A.G.C.M. nello svolgimento del proprio mandato di *enforcer* delle norme in materia di pratiche commerciali scorrette e di pubblicità ingannevole, mentre risulta di difficile applicabilità la normativa *antitrust* e quella sugli abusi di dipendenza economica.

L'attenzione che l'A.G.C.M. ha recentemente portato alle fattispecie di *Italian sounding* costituisce certamente un segnale positivo. Tuttavia, tale tutela rischia di essere insufficiente, dato che le competenze dell'Autorità sono molteplici e la repressione di tali fenomeni potrebbe risultare solo un momento incidentale dell'azione di «*polizia di mercato*» dell'A.G.C.M.

Pertanto, si ritiene che l'attribuzione all'A.G.C.M. di ulteriori ri-

---

<sup>52</sup> Peraltro, una normativa specifica sulla disciplina delle relazioni commerciali concernenti la cessione di prodotti agricoli e alimentari è già applicata dall'A.G.C.M. (art. 62 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2012, n. 27). L'applicazione di tale normativa potrebbe assorbire molte delle fattispecie relative ai rapporti tra imprenditori della filiera alimentare, rendendo quindi ancor meno plausibile un'applicazione della disciplina *antitrust* o sugli abusi di dipendenza economica.

sorse specificamente dedicate all'applicazione della normativa del Codice del consumo nel settore agroalimentare e focalizzate sul contrasto a fenomeni di *Italian sounding* potrebbe sopperire alle difficoltà appena menzionate.



## Alle «soglie» della formulazione dell'art. 2135 del codice civile del 1942\*

Il saggio è la ricostruzione storica delle discussioni dottrinali e delle decisioni giurisprudenziali sulla produzione, trasformazione e vendita dei prodotti agricoli nel periodo a cavallo fra il codice di commercio del 1882 e il codice civile del 1942, nonché sulle considerazioni sottostanti ai progetti di riforma del codice commerciale predisposti, in tempi successivi, dalle Commissioni Vivante (1922), D'Amelio (1925) e Asquini (1940) sino alla formula dell'art. 2135 del nuovo codice civile che è rimasta vigente fino al 2001.

*The essay offers a historical overview of the discussions held by legal experts in the literature and of the case law rulings on the production, transformation and sale of agricultural products in the period going from the Trade Code of 1882 up to the Civil Code of 1942. The essay also reports the considerations underlying the draft reforms of the Trade Code made over time by various Commissions: the Vivante (1922), the D'Amelio (1925) and the Asquini Commissions (1940), up to the wording of Article 2135 of the new Civil Code which remained in force until 2001.*

**Keywords:** *prodotti agricoli - produzione, trasformazione, vendita - dottrina e giurisprudenza - periodo 1882-1942*

---

\* Il presente scritto - che riprende le considerazioni da me svolte nel saggio *Riedizione della tesi della inesistenza della «impresa agricola» come impresa in senso tecnico: una critica* (pubblicato in *Riv. dir. agr.*, 1993, I, 351-415) a contestazione di quanto sostenuto da G.B. Ferri nel suo volume *Proprietà produttiva e impresa agricola*, Torino, 1992 - non vuole essere soltanto il racconto storico delle discussioni dottrinali a cavallo del codice di commercio del 1882 e del codice civile del 1942, ma ha anche lo scopo di mettere in evidenza la ricchezza della Biblioteca dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC) di Firenze, in cui sono presenti molte delle opere qui citate che sono state editate nel periodo antecedente il codice civile del 1942. Di esse si dà la collocazione la prima volta, come la collocazione (e sempre per la prima volta) viene data anche per le opere più recenti che, citate, risultano presenti nella Biblioteca IDAIC.

1. Premessa e posizione del problema. - 2. Le formule del codice di commercio del 1882: il significato di «commercio» e di «impresa». - 3. (*segue*) La qualità di commerciante come soggetto esercente atti commerciali disciplinati dal codice di commercio e, di converso, la qualità di soggetto «civile» esercente atti disciplinati dal codice civile. - 4. Sul problema della natura delle «grandi industrie agrarie». - 5. Sulle «modalità» di vendita dei prodotti agricoli: il problema della natura della loro vendita «di porta in porta». - 6. (*segue*) Sulla natura delle vendite dei prodotti agricoli «in spacci pubblici». - 7. (*segue*) Sulla natura della trasformazione dei prodotti agricoli da parte dello stesso produttore. - 8. Il progetto di codice Vivante: anno 1922. - 9. Il progetto di codice D'Amelio: anno 1925. - 10. Il progetto di codice Asquini: anno 1940. - 11. Sulle diverse progressive formulazioni della disposizione poi divenuta l'art. 2135 del codice civile dell'anno 1942.

## 1. - Premessa e posizione del problema.

Seguendo il ragionamento di una collega<sup>1</sup> mi sono sempre chiesto perché l'originaria formula dell'art. 2135 del codice civile del 1942 sull'imprenditore agricolo avesse il richiamo al termine «alienazione» con riguardo alle attività connesse, dato che fin da allora era certo che l'agricoltore soleva vendere i suoi prodotti, ed era altresì certo anche allora che per aversi una «impresa» l'attività economica dovesse avere come scopo il mercato e che, quindi, anche nell'ambito dell'agricoltura occorreva che l'agricoltore, per assurgere al rango di imprenditore, avrebbe dovuto «alienare» i suoi prodotti.

Invero, far rientrare l'attività di alienazione tra le attività connesse voleva significare che essa fosse un'attività eventuale e perciò non necessaria<sup>2</sup>, mentre – come era ben chiaro – è essenziale, perché vi sia imprenditore *ex art.* 2082 c.c., che questi produca per il mercato e quindi «alieni», cioè venda, i suoi prodotti<sup>3</sup>. Oggi il problema non si pone, perché

<sup>1</sup> Cfr. E. ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza. Riflessioni in tema di circolazione dell'azienda*, Milano, 1988, 41-76 [questo volume è presente nella Biblioteca IDAIC con collocazione A/3372].

<sup>2</sup> Cfr. G. FERRI, *L'impresa agraria è impresa in senso tecnico?*, in *Atti del 3° Congresso nazionale di diritto agrario*, Milano, 1954, 394 [collocaz. A/236 nella Biblioteca IDAIC]; Id., *Manuale di diritto commerciale*, VI ed., Milano, 1986, 54 ss. [l'edizione del 1962 ha collocaz. A/229 nella Biblioteca IDAIC]; Id., *Revisione del codice civile e autonomia del diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1945, I, 101 [le annate della *Rivista di diritto commerciale* sono presenti nella Biblioteca dell'IDAIC dal 1936 al 2017].

<sup>3</sup> Era comune consapevolezza, negli anni 1882-1942, che anche l'agricoltore *produceva per vendere* e non per auto-consumare. Cioè, è più leggenda che realtà che alla fine del secolo decimonono e agli inizi del secolo ventesimo gli agricoltori fossero quasi esclusivamente soggetti che vendessero (quando vendessero) l'eventuale sovrappiù della produzione che non riuscivano ad utilizzare in proprio. La dottrina rappresentata da Arcangeli ce lo conferma. V., ad es., questa osservazione di A. ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, in *Riv. dir. agr.*, 1931, I, 403 e, ora, in *Scritti di diritto commerciale ed agrario*, vol. II, Padova, 1936, 111, nota 2, [collocaz. Fondo Bolla 768/2 nella Biblioteca IDAIC] (da cui, in prosieguo,

il nuovo art. 2135 non conserva più la parola «alienazione» e il termine «commercializzazione» – simile, ma solo simile in un parlare non-tecnico, ad «alienazione» – è utilizzato nel lungo elenco delle attività connesse esercitate dall'imprenditore agricolo e ciò al fine di comprendervi l'attività di compera e successiva rivendita dei prodotti agricoli altrui che l'imprenditore agricolo, senza perdere la sua qualifica, può compiere purché i prodotti acquistati non abbiano prevalenza sui propri<sup>4</sup>.

Per meglio intendere, però, le considerazioni che la dottrina e la giurisprudenza esprimevano con riguardo all'attività agricola nel periodo intercorso tra i due codici di diritto privato dell'ottocento (il codice civile del 1865 e il codice di commercio del 1882) e il codice civile della prima metà del novecento (il codice civile del 1942), mi pare utile premettere le conclusioni che allora si formulavano con riguardo ai due termini «commercio» e «impresa» e con riguardo alla «conseguenza» della qualità di «commerciante» dalla natura dei suoi atti abituali.

## **2. - Le formule del codice di commercio del 1882: il significato di «commercio» e di «impresa».**

Il punto di partenza non può essere che il codice di commercio del 1882. All'art. 3 esso elenca ventiquattro categorie di *atti obbiettivi* di commercio<sup>5</sup>,

---

citerò): «La Cassazione del Regno, con sentenza 26 maggio 1930, Pozzolini c. Intendenza di Finanza di Firenze, ha dichiarato soggetto alla ricchezza mobile il reddito di una monta taurina, per il fatto che essa era autonoma dall'azienda agricola nella quale veniva esercitata, dato che la monta, come spesso avviene, e come avveniva nel caso in esame, era aperta alle mucche di altri proprietari della zona, e quindi aveva uno scopo di speculazione e di lucro. *La decisione è senza dubbio erronea.* Il bestiame di una azienda agricola trasforma i prodotti del fondo (erba, fieno, barbabietole, zucche, mangimi e residui di ogni specie) in carne, latte, in lavoro, in energia genetica, secondo i casi. Quindi anche quest'ultima è indubbiamente, nel senso vero della parola, un prodotto del fondo. *D'altra parte l'agricoltore produce forse per sé, o soltanto per sé, la carne, il latte, il miele, le uova e così via? Le produce soprattutto per venderle, come vende, nel caso in esame, l'energia genetica del suo bestiame da razza. Non si vede quindi perché questo caso non debba rientrare, come tutti gli altri, nell'attività schiettamente agricola»* (i corsivi sono miei). V. anche Trib. Alessandria 16 marzo 1918, in *Riv. dir. comm.*, 1918, II, 584, per il quale «non diventa commerciante il conduttore di fondi rustici per ciò che egli abbia in essi stabilito un vivaio di piante *speculando sulla vendita delle stesse*», e ciò perché «*la speculazione insita in ogni branca delle umane industrie è pure determinatrice dell'attività dell'agricoltore il quale intende ad ottenere il maggior utile dall'opera sua e dalla potenzialità del terreno.*»

<sup>4</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, VIII ed., Torino, 2016, 87 [collocaz. A/6287 nella Biblioteca IDAIC].

<sup>5</sup> Art. 3: «La legge reputa atti di commercio: 1. le compre di derrate o di merci per rivenderle, sia in natura, sia dopo averle lavorate o poste in opera, od anche solo per darle in locazione, e parimenti la

tra i quali non ricorre la vendita dei prodotti agricoli ad opera degli stessi agricoltori. Questa, invece, è presa in considerazione dal successivo art. 5 al fine della sua esclusione dalla natura commerciale: «non sono atti di commercio (...) la vendita che il proprietario o il coltivatore fa dei prodotti del fondo suo o da lui coltivato»<sup>6</sup>. Inoltre, occorre rammentare sia l'art. 4 sui c.d. *atti subbiettivi* di commercio – la cui commercialità è conseguenza della qualità del soggetto che li ha posti in essere<sup>7</sup> – sia l'art. 54 sui c.d. *atti misti* o unilateralmente commerciali – per il quale l'atto è sempre assoggettato alla legge commerciale, anche quando esso è commerciale per uno solo dei contraenti<sup>8</sup>. Infine, occorre tenere presente che gli artt. 4 e 54 sono in stretto collegamento con l'art. 8 il quale, statuendo che «coloro che esercitano atti di commercio per professione abituale» sono commercianti, deduce la

---

compra per rivendita di obbligazioni di Stato o di altri titoli di credito circolanti in commercio; 2. le vendite di derrate, le vendite e le locazioni di merci, in natura o lavorate, e le vendite di obbligazioni dello Stato o di altri titoli di credito circolanti in commercio, quando l'acquisto sia stato fatto a scopo di rivendita o di locazione; 3. le compre e le vendite di beni immobili, quando siano fatte a scopo di speculazione commerciale; 4. i contratti di riporto sopra obbligazioni dello Stato od altri titoli di credito circolanti in commercio; 5. le compre e le vendite di quote o di azioni di società commerciali; 6. le imprese di somministrazioni; 7. le imprese di fabbriche e di costruzioni; 8. le imprese di manifatture; 9. le imprese di spettacoli pubblici; 10. le imprese editrici, tipografiche o librerie; 11. le operazioni di banca; 12. le cambiali e gli ordini in derrate; 13. le imprese di trasporto di persone o di cose, per terra o per acqua; 14. la costruzione, la compra, la vendita e la rivendita di navi; 15. le compre e le vendite di attrezzi, arredi, vettovglie, combustibili ed altri oggetti di armamento per la navigazione; 16. le spedizioni marittime; 17. gli arruolamenti di persone a servizio di navi di commercio e le convenzioni per salari e stipendi di equipaggi; 18. i noleggi, i prestiti a cambio marittimo e gli altri contratti riguardanti il commercio di mare e la navigazione; 19. le assicurazioni, anche mutue, contro i rischi della navigazione; 20. le assicurazioni terrestri, anche mutue, contro i danni e sulla vita; 21. le imprese di commissioni, di agenzie e di uffici d'affari; 22. le operazioni di mediazione in affari commerciali; 23. i depositi per causa di commercio; 24. i depositi nei magazzini generali e tutte le operazioni sulle fedi di deposito e sulle note di pegno da essi rilasciate».

<sup>6</sup> L'articolo inizia: «Non sono atti di commercio la compra di derrate o di merci per uso o consumo dell'acquirente o della sua famiglia». È utile ricordare con D. MAGNO, *L'azienda agricola in relazione agli atti di commercio*, in *Riv. dir. agr.*, 1924, 401 ss., i brani di giuristi latini (Paolo, ad es.) e di autori medievali quali Stracca e Scaccia, nei quali - secondo l'Autore - «si trova, in modo, per dir così, embrionale, l'enunciazione del principio che è contenuto nell'art. 5 dell'attuale codice di commercio». [Le annate della *Rivista di diritto agrario* - edita come «organo», prima, dell'Osservatorio italiano di diritto agrario (OIDA) e, poi, dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato - sono, ovviamente, presenti nella Biblioteca dell'IDAIC a partire dal 1922 fino all'odierno anno 2018: cioè per novantasei anni di continua edizione].

<sup>7</sup> Art. 4: «Si reputano inoltre atti di commercio gli altri contratti e le altre obbligazioni dei commercianti, se non sono di natura essenzialmente civile o se il contrario non risulti dall'atto stesso».

<sup>8</sup> Art. 54: «Se un atto è commerciale per una sola delle parti, tutti i contraenti sono per ragione di esso soggetti alla legge commerciale, fuorché alle disposizioni che riguardano le persone dei commercianti, e salve le disposizioni contrarie della legge».

qualifica commerciale dell'operatore economico dalla natura commerciale dei suoi atti abituali.

Orbene, quanto al significato di «commerciante» e quindi di «commercio» va detto che la dottrina era divisa fra chi riteneva che ricorresse una nozione unitaria di atto di commercio come «atto di intermissione tra produttori e consumatori direttamente rivolta ad effettuare od agevolare la circolazione delle ricchezze e fatta a scopo di lucro»<sup>9</sup>, e chi invece negava una tale eventualità<sup>10</sup>, con la conseguenza rilevantissima di, rispettivamente, ammettere o respingere l'estensione del diritto commerciale ad altri atti non compresi nell'elenco. Ed invero, l'*estensione* dei confini del commercio permetteva di definire «atti di commercio» anche alcune modalità specifiche di «vendita» dei prodotti agricoli, come le vendite di «porta in porta» o le vendite in «spacci pubblici»<sup>11</sup>, e ciò nonostante la precisa disposizione dell'art. 5. Invece, l'aspetto della intermediazione come caratteristica del commercio determinava l'*esclusione*, dalla «impresa di manifatture» (atto obbiettivo di commercio), del mestiere esercitato con le «mani» con cui si realizzavano i prodotti poi alienati, cioè dell'artigianato: con la conseguenza, che c'era la necessità di distinguere l'imprenditore manifatturiero dall'artigiano – il primo, caratterizzato da atti obbiettivi di commercio; il secondo caratterizzato da atti non-commerciali e, quindi, da atti civili – sicché si perveniva ad affermare che «la distinzione fra imprenditore commerciante e artigiano consiste[va] in ciò che mentre il primo si pone[va] quale *intermediario* fra il produttore e il consumatore, il secondo produce[va] e vende[va] i *propri* prodotti»<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Così U. MANARA, *Gli atti di commercio secondo l'art. 4 del vigente codice commerciale italiano*, Torino, 1887, 48 c. 60, ricordato e criticato da C. SCUTO, *La determinazione della materia di commercio e la classificazione dei relativi atti secondo il vigente codice commerciale e i progetti di riforma*, in *Riv. dir. comm.*, 1928, I, 321. Va detto che costruendo una nozione unitaria di commercio occorre individuare nella «impresa» lo scambio mediato (o indiretto) dei risultati del lavoro contro denaro. Devesi, però, far presente che Manara, alla cui definizione si rifaceva la parte della dottrina assertrice della nozione unitaria di commercio, concludeva però nel senso che un atto di commercio tipico non aveva una effettiva o reale esistenza: v. in tal senso C. SCUTO, *op. cit.*, 321. In argomento v. anche G. AZZARITI, *Atti di commercio*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. I, Torino, 1937, 1115 [tutti i volumi del *Nuovo digesto italiano* sono presenti nella Biblioteca IDAIC].

<sup>10</sup> Cfr. A. ARCANGELI, *La nozione giuridica di commercio*, in *Riv. dir. comm.*, 1914, I, 581 ss. ed ora in *Scritti di diritto commerciale ed agrario*, vol. II, cit., spec. 84-85.

<sup>11</sup> Su cui v. *infra*.

<sup>12</sup> Cfr. Trib. Napoli 8 agosto 1942, in *Foro it.*, 1942, I, c. 794, con nota di L. MOSSA, *Artigianato e nuovo diritto commerciale*. [Le annate del *Foro italiano* dal 1930 al 2014 sono presenti nella Biblioteca dell'IDAIC]. Conseguentemente l'artigiano - anch'esso, sotto il profilo economico, un produt-

Esclusa dalla commercialità l'attività dell'artigiano perché non caratterizzata da una «intermediazione» tra produttori e consumatori, si finiva con il mettere in rilievo il fatto che l'agricoltore presentava un'analoga caratterizzazione posto che costui, nel momento della vendita dei suoi prodotti non è intermediario fra altri soggetti, anch'esso vendendo – come l'artigiano – il frutto del proprio lavoro. Quanto al significato di «impresa», è necessario innanzitutto prendere atto della inesistenza, tra gli atti obbiettivi, della «impresa» in sé e per sé. Invece, nell'elenco dell'art. 3 è presente la costante qualificazione come «impresa» di numerosi atti obbiettivi di commercio (imprese di manifatture; imprese di trasporti; imprese di somministrazioni, ecc.). Dunque, nel codice di commercio non esiste la categoria «impresa» come «figura generale» di atto di commercio<sup>13</sup>; cosicché si perveniva alla doverosa conclusione che non già *la serie di atti* teleologicamente preordinati al fine di una generica produzione di beni e di servizi fosse atto obbiettivo di commercio, ma lo fossero invece solo le specifiche attività produttive che erano elencate. Tuttavia, è certo che la dottrina cominciava ad avere l'idea di una distinta ed *unitaria* categoria «impresa», nel tentativo di formularne la definizione. Così per Rocco<sup>14</sup> l'impresa era esercizio di una funzione intermediaria tra i lavoratori ed i consumatori, ossia una serie molteplice di atti giuridici di *interposizione* nello scambio del lavoro. Invece per Manara<sup>15</sup> l'impresa era un *sistematico coordinamento* di mezzi ad un fine prestabilito. Mentre per Vivante<sup>16</sup> la «impresa» era

---

tore e imprenditore (cfr. R. MONTESSORI, *Il concetto di impresa negli atti di commercio dell'art. 3 cod. comm.*, in *Riv. dir. comm.*, 1912, I, 418; G. AZZARITI, *op. cit.*, 1119) - era «al di sotto» della impresa (cfr. R. MONTESSORI, *op. et loc. cit.*) in quanto questi produceva su commissione, per un mercato locale, e non apprestava prodotti per un mercato di massa, per cui «la vendita che fa l'artigiano del frutto del proprio lavoro, anche se fornisce la materia prima, non è attività di intermediazione nello scambio o nel lavoro che fa rientrare i singoli atti nell'ambito della materia di commercio» senza che «la ripetizione professionale delle vendite muti l'artigiano in commerciante»: così Cass. Regno 11 marzo 1940, n. 847, in *Foro it.*, 1940, I, c. 1054, con nota di R. MONTESSORI, *L'artigiano e la materia di commercio*.

<sup>13</sup> Così, ad es., A. ARCANGELI, *Corso di diritto commerciale*, Macerata, 1908, ed ora in *Saggi di diritto commerciale ed agrario*, vol. II, cit., 35. V. anche A. SCIALOJA, *Sul concetto di impresa come atto obbiettivo di commercio*, in *Foro it.*, 1908, I, c. 156, ed ora in *Saggi di vario diritto*, vol. I, Roma, 1927, 334 [questo ultimo volume è presente nella Biblioteca dell'IDAIC con collocazione Fondo Bolla 100].

<sup>14</sup> A. ROCCO, *Saggio di una teoria generale degli atti di commercio*, in *Riv. dir. comm.*, 1916, I, 97 ss., spec. 101. V. anche ID., *Ancora per una teoria generale degli atti di commercio*, in *Riv. dir. comm.*, 1924, I, 107.

<sup>15</sup> U. MANARA, *op. cit.*, 225.

<sup>16</sup> C. VIVANTE, *Trattato di diritto commerciale*, vol. I, *I commercianti*, Milano, s.d., 150 [collocaz. Fondo Bolla 103 nella Biblioteca IDAIC].

organizzazione e combinazione dei fattori della produzione che associandosi producono risultati che divisi sarebbero stati impotenti a produrre<sup>17</sup>. In altre parole, l'impresa si poneva come una specie del più ampio genere rappresentato dall'ordinamento della produzione secondo il significato tecnico della scienza economica. Ecco che, allora, l'impresa appariva «ciò che si imprende a fare in modo e *proporzioni gravi e rilevanti*»<sup>18</sup>, per cui non rilevava tanto l'organizzazione, che doveva esserci sempre, quanto invece e soprattutto il modo di esercizio dell'attività<sup>19</sup>. L'impresa, perciò, era un organismo atto a determinare *una serie notevole di rapporti giuridici*, una organizzazione sistematica di attività e di mezzi per la fornitura ad altri di utilità di varia natura<sup>20</sup> e, dunque, una entità capace di originare *rapporti molteplici*<sup>21</sup>, mediante l'organizzazione, secondo certe regole rigide e fisse<sup>22</sup>, dei fattori della produzione e attraverso un ordinamento di una certa *complessità*<sup>23</sup>. In sostanza «impresa, in base al nostro codice di commercio, [era] l'apprestamento e l'impiego di locali, di mezzi materiali, di capitali e di personale apposito (impiegati e operai) compreso l'imprenditore, ai fini di un'attività produttiva in senso economico o di un'attività più specialmente intermediaria»<sup>24</sup>. La questione era se un tal modo di essere della «impresa» avesse la possibilità di essere applicabile in agricoltura.

---

<sup>17</sup> Cfr. L. TRIPICCIONE, *Ancora dell'agricoltura e la riforma del codice di commercio*, in *Riv. dir. agr.*, 1925, 412.

<sup>18</sup> Questa è la definizione dell'impresa data dal relatore on. Corsi al Senato nel corso dell'approvazione dell'art. 3 del codice di commercio del 1882. Il richiamo è di R. MONTESSORI, *Il concetto di impresa negli atti di commercio dell'art. 3 cod. comm.*, cit., 416.

<sup>19</sup> Cfr. R. MONTESSORI, *op. cit.*, 417-418.

<sup>20</sup> Cfr. C. PICCHIO, *Contributo alla determinazione del concetto d'impresa secondo l'art. 3 del codice di commercio*, in *Riv. dir. comm.*, 1921, I, 657-660.

<sup>21</sup> Cfr. nuovamente C. PICCHIO, *op. cit.*, 658.

<sup>22</sup> Cfr. di nuovo C. PICCHIO, *op. cit.*, 659: «Si ha un'attività sistematica quando i vari atti in cui essa si esplica si compiono secondo certe norme rigide e fisse; quando tutto viene misurato dosato ricalcato quasi su di uno stampo, come quando le prestazioni si effettuano secondo una tariffa, e sono preventivamente distinte in categorie e modelli».

<sup>23</sup> Cfr. A. ARCANGELI, *Corso di diritto agrario, Lezioni raccolte a cura del dott. P. Germani*, parte II, Appendice, Roma, 1932, 13 [collocaz. Fondo Bolla 204 nella Biblioteca IDAIC]. V. anche U. NAVARRINI, *Trattato teorico-pratico di diritto commerciale*, vol. I, Introduzione - Parte prima, Torino, 1920, 212 [collocaz. Fondo Bolla 71 nella Biblioteca IDAIC].

<sup>24</sup> Cfr. Cass. Regno 30 marzo 1933, in *Foro it.*, 1933, I, c. 1177.

### **3. - (segue) La qualità di commerciante come soggetto esercente atti commerciali disciplinati dal codice di commercio e, di converso, la qualità di soggetto «civile» esercente atti disciplinati dal codice civile.**

Vi era, però ed ancora, la necessità di mettere in evidenza la differenza di disciplina dei negozi giuridici a seconda se cadessero sotto il codice di commercio o, invece, sotto il codice civile. Infatti, diverse erano le regole in tema di contratti, di prova, di prescrizione, di mora, ecc.<sup>25</sup>. Perfino in caso di responsabilità extracontrattuale si sarebbe avuta una distinta disciplina a seconda della qualità di commerciante o di non-commerciante dell'autore dell'illecito<sup>26</sup>. Inoltre il commerciante doveva tenere i libri contabili (art. 21 ss.)<sup>27</sup>, era soggetto al fallimento (art. 683 ss.) e, per l'art. 58 della l. 20 marzo 1910, n. 121, doveva iscriversi nel registro delle ditte tenuto dalla Camera di commercio e industria del distretto in cui operava<sup>28</sup>.

Ciò chiarito, occorre ricordare e prendere atto che un soggetto acquistava la qualità di commerciante quale conseguenza degli atti obbiettivi di commercio che esercitava professionalmente (art. 8)<sup>29</sup>. Inoltre, la qualità di commerciante «produceva» *altri* atti di commercio, gli atti subbiettivi di commercio (art. 4). In altre parole, per il codice del 1882, era importante accertare la qualità di commerciante di un soggetto, perché, in caso positivo, anche *tutti gli altri* negozi da lui posti in essere sarebbero assoggettati al diritto commerciale<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Sulle differenze tra le concrete applicazioni che, rispettivamente, il codice civile e il codice di commercio fanno alle obbligazioni civili e commerciali, v. - soprattutto dall'angolo visuale del commercialista - L. BOLAFFIO, *II codice di commercio commentato*, vol. I, Torino, 1922, 23 ss.; vol. II, Torino, 1923, 433 ss. Il vol. I consultato è nella sua V edizione [questi volumi sono presenti nella Biblioteca dell'IDAIC con collocazione Fondo Bolla 47/1 (artt. 1-28) e 47/2 (artt. 29-58)].

<sup>26</sup> V., ad es., la giurisprudenza e la dottrina citate da L. BOLAFFIO, *II codice di commercio commentato*, vol. I/1, cit., 509-523.

<sup>27</sup> Cfr. E. VIDARI, *Il nuovo codice di commercio*, II ed., Milano, 1884, rispettivamente 21 ss. e 594 ss. [colloc. A/2560 nella Biblioteca IDAIC].

<sup>28</sup> Cfr. L. BOLAFFIO, *op. ult. cit.*, 576, testo e nota 2.

<sup>29</sup> Cfr. Cass. Regno 30 marzo 1933, cit. «Un'impresa di commissioni e di agenzia di affari è atto obbiettivo di commercio e attribuisce la qualità di commerciante a chi la eserciti per professione abituale, anche se gli affari trattati siano di carattere civile, come, ad esempio, la compravendita e la locazione di terreni a scopo di sfruttamento agrario».

<sup>30</sup> Cfr. Cass. Regno 30 maggio 1933, in *Foro it.*, 1934, I, c. 247: «Si presume atto di commercio la vendita dei prodotti del proprio fondo fatta da un commerciante ancorché tale vendita non rientri nel commercio da lui esercitato o non abbia attinenza con esso».

Da queste premesse fondate su esplicite formule di legge con riguardo al «commerciante», la dottrina e la giurisprudenza ricavavano un'analoga costruzione in ordine all'operatore economico che, assoggettato al codice civile del 1865, era da qualificarsi non-commerciante, ovverosia soggetto «civile». In altre parole, dalla qualità «civile» degli atti professionalmente posti in essere da un soggetto, derivava la sua qualità di operatore economico *civile*; ed inoltre, dalla qualità civile di tale soggetto derivava la qualità civile degli *altri* eventuali negozi da lui posti in essere, purché non in rapporto con soggetti commercianti.

Dunque e riassumendo quanto finora detto, la vendita dei prodotti agricoli presa in considerazione dall'art. 5 del codice di commercio non poteva essere equiparata ad una vendita (commerciale) di derrate perché i primi non venivano in precedenza acquistati a scopo di rivendita, essendo oggetto di uno scambio diretto – cioè senza intermediazione – tra produttore e consumatore<sup>31</sup>. Nonché dalla detta disposizione la dottrina unanimemente faceva derivare la regola secondo cui dalla vendita dei prodotti agricoli qualificata dalla legge come non-commerciale, e quindi civile, derivasse la qualità «civile» dell'agricoltore che, dunque, fosse *altro* dal commerciante<sup>32</sup>: cosicché civili erano gli altri negozi da lui posti in essere nell'esercizio della sua attività economica.

Pertanto e rammentando il disposto dell'art. 54 cod. comm., per il quale, in caso di negozi in cui una parte fosse un commerciante, l'intero negozio sarebbe stato assoggettato alla legislazione commerciale pur non essendo di per sé atto obiettivo di commercio, si poteva concludere nel senso:

- a) che le vendite al minuto dei prodotti agricoli erano civili (art. 5 cod. comm.), anche se compiute in pubblico mercato a singoli consumatori<sup>33</sup>;
- b) che le vendite all'ingrosso dei prodotti agricoli, quando e proprio perché operate a favore di commercianti o industriali agroalimentari, cadevano sotto il codice di commercio (art. 54 cod. comm.);

---

<sup>31</sup> Cfr. A. ARCANGELI, *Corso di diritto agrario*, Lezioni tenute nell'anno accademico 1926-27, Bologna, 1927, 10 [collocaz. Fondo Bolla 202 nella Biblioteca IDAIC].

<sup>32</sup> Cfr. A. ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, cit.

<sup>33</sup> Cfr. Comm. arbitrale centrale infortuni agricoli 1° luglio 1933, in *Foro it.*, 1934, I, c. 512: «La vendita dei prodotti del proprio fondo compiuta dall'agricoltore anche in *pubblico mercato* è atto civile e ha carattere di operazione agricola complementare ed accessoria agli effetti della legge sull'assicurazione contro gli infortuni agricoli». Si trattava, nella specie, di vendita di pomodori da ritenersi svolta con un banco al mercato e non in un locale pubblico appositamente organizzato per la vendita, perché altrimenti si sarebbe incorso nel problema che qui riporto *infra*.

c) che *tutti* gli altri «atti» posti in essere dall'agricoltore erano civili (applicando in via analogica l'art. 4 cod. comm.)<sup>34</sup>.

Quest'ultima conclusione merita ancora attenzione. Poiché il diritto è disciplina di rapporti – *hominis ad hominem proportio* – gli *altri atti* di cui ora si parla non erano i meri atti materiali come l'arare, il seminare, il diserbare, il raccogliere, il consumare, ma invece «atti giuridici». Le semplici operazioni materiali, che non si traducevano in rapporti giuridici con altri uomini, restavano, infatti, nella sfera dell'indifferente per il diritto. Dunque erano definiti «civili» i *negozi* posti in essere dagli agricoltori, purché non con commercianti.

#### 4. - Sul problema della natura delle «grandi industrie agrarie».

La pratica quotidiana dei Tribunali sottoponeva all'attenzione dei giuristi alcuni problemi e, innanzitutto, quello se fosse possibile una «impresa» di produzione agricola *ex art. 3 cod. comm.* e, dunque, un agricoltore-commerciante con le conseguenze di cui agli artt. 4 e 54 cod. comm.

Esistevano nella realtà, benché in numero limitato e comunque non in tutte le Regioni italiane, «grandi industrie agrarie», ovverosia complessi organismi in cui si aveva organizzazione del lavoro di salariati per la produzione agricola. Orbene, parte della dottrina era indotta a sostenere la commercialità di un tal genere di «imprese», una volta riconosciuto alla «impresa» il carattere di figura generale del diritto di commercio ovverosia di tipica intermediazione tra lavoratori e consumatori<sup>35</sup>. Però tale dottrina era rimasta minoritaria, prevalendo la tesi da un lato di Vivante<sup>36</sup> e dall'altro di

<sup>34</sup> App. Roma 30 gennaio 1934, in *Foro it.*, 1934, I, c. 595: «Non costituisce atto di commercio l'industria del caseificio, esercitata dal proprietario o dal conduttore del fondo, sia pure con l'impiego di qualche partita di latte dell'altrui bestiame». Cfr. anche App. Bologna 9 dicembre 1927, in *Foro it.*, 1928, I, c. 698, con nota adesiva di L. BOLAFFIO.

<sup>35</sup> Cfr. A. ROCCO, *op. cit.*, 107, nota I. V. anche F. CARNELUTTI, *Infortuni sul lavoro*, vol. I, Roma, 1913, 68, nota. Per L. MOSSA, *Diritto commerciale*, Milano, 1937, 25, poiché «la forma crea la sostanza», commerciale è la «impresa» agraria a tipo industriale o commerciale, senza necessità di ricercare se l'impresa contiene in sé, o aderisce a imprese che sono commerciali per il loro oggetto secondo l'art. 3 cod. comm.».

<sup>36</sup> C. VIVANTE, *Istituzioni di diritto commerciale*, Milano, 1929, 23: «Tutti adunque, gli atti della grande industria, sia che servano a impiantarla, a esercitarla o a liquidarla devono regolarsi come leggi commerciali. Solo l'industria agricola che ha per scopo la vendita dei prodotti del suolo sfugge all'applicazione del diritto commerciale anche quando il proprietario per renderla più intensiva e remuneratrice acquisti macchine agrarie, concimi artificiali e si valga dell'opera

Arcangeli<sup>37</sup> che escludevano dalla commercialità la «industria agricola» di produzione, quali che fossero la sua dimensione e la sua complessità<sup>38</sup>.

Esclusa la tesi dottrinale della commercialità della «grande industria agraria», l'esame della giurisprudenza di quegli anni dimostra che altri problemi venivano alla luce richiedendo una soluzione. Si trattava della qualificazione da attribuirsi a negozi, diversi dalle vendite dei prodotti: queste ultime, per l'art. 5 cod. comm., erano qualificate non-commerciali, ma che natura avevano gli «altri negozi» che l'agricoltore poneva in essere?

Si è detto che dalla qualità, rispettivamente, commerciale o civile derivava la qualità commerciale o civile dei vari negozi dal soggetto posti in essere. Quindi, posto che il produttore dovesse, nel caso di specie, essere considerato agricoltore e non commerciante, dovevano assumere la qualità di atti civili i contratti di locazione d'opera e di opere, di affitto, di mezzadria<sup>39</sup>, di

---

di agronomi, di enologi, ecc.; o quando per migliorare i prodotti dei suoi fondi e per metterli in opera si provveda altrove d'altre materie».

<sup>37</sup> A. ARCANGELI, *Gli atti di commercio*, in *Scritti di diritto commerciale ed agrario*, vol. II, cit., 33-34.

<sup>38</sup> È bene fare attenzione all'opinione di Arcangeli: questi, invero, riteneva l'impresa una «figura generale di atto di commercio» e, quindi, a stretto rigore, applicabile anche all'agricoltura. Ma l'Arcangeli non poteva passare sotto silenzio il testo dell'art. 5 cod. comm. che escludeva dalla commercialità le «vendite dei prodotti» compiute dal proprietario o dal conduttore di fondi rustici, testo che rappresentava il più formidabile ostacolo all'accoglimento della «industria agricola» come «impresa» assoggettata al diritto commerciale: e si rilevi che l'Arcangeli faceva notare come l'eccezione *ex art. 5* - quando l'attività di produzione agricola avesse assunto le caratteristiche della impresa - non apparisse giustificata se non «per un eccessivo rispetto al passato» (A. ARCANGELI, *La nozione giuridica di commercio*, in *Scritti di diritto commerciale ed agrario*, vol. II, cit., 82). È interessante osservare ancora che era dottrina costante quella per la quale non era agricolo un allevamento di bestiame alimentato con fieno e mangimi acquistati sul mercato: si trattava di «una industria armentizia» che assumeva carattere commerciale se fosse arrivata alle proporzioni dell'impresa. Altrimenti, pur senza avere carattere agricolo, [sarebbe rimasta] un'attività civile, come lo [era] il piccolo artigianato»: A. ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, cit., 114, nota 1 (il corsivo è dell'Autore). V. in tal senso anche Cass. Roma 19 febbraio 1923, in *Monitore dei tribunali*, 1923, 421: «Devesi ritenere commerciante chi esercita l'industria armentizia allevando una rilevante quantità di bestiame e provvedendo alla manipolazione e vendita dei relativi prodotti». Coticché - per applicazione dell'art. 4 cod. comm. - «l'affitto di fondi per esercitarvi la pastorizia a scopo di lucro con carattere di azienda agricola e armentizia costituisce atto obbiettivo di commercio»: App. Roma 4 febbraio 1928, *ivi*, 1928, 454. Si noti che per il diritto francese (che conserva ancora la duplicazione dei due codici, quello civile e quello commerciale, la vendita degli animali allevati con mangimi acquistati sul mercato era un atto obbiettivo di commercio perché si trattava di vendita di carne ottenuta dalla trasformazione dei mangimi comperati: ciò è cambiato solo con l'art. 2 della legge n. 88-1202 del 30 dicembre 1988, che ha accolto il principio del ciclo biologico per la definizione di agricoltura come attività civile, stabilendo che «sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétale ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle (...)»). In argomento v. J. DERRUPPE, *La definizione legale di «attività agricola» nel diritto francese*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, I, 21.

<sup>39</sup> Cfr. Cass. 8 luglio 1942, n. 1939, in *Foro it.*, 1942, I, c. 810: «È imprenditore agricolo chi con-

enfiteusi, di deposito, di mediazione, di pegno, nonché le compere di concimi, semi, piante, sacchi e bottiglie e il noleggio di macchine agricole, sempre che l'agricoltore non li avesse conclusi con commercianti perché in tal caso, in virtù dell'art. 54 cod. comm., il negozio sarebbe stato regolato dalla legge commerciale<sup>40</sup>. Si noti ancora che perfino civili, nonostante l'operazione potesse essere sussunta sotto la formula dell'art. 3, n. 1, cod. comm., erano considerati gli acquisti di prodotti agricoli altrui per rendere commerciabili o meglio commerciabili quelli dell'agricoltore<sup>41</sup>.

Orbene, era possibile rilevare costantemente che per la giurisprudenza «l'industria agricola, né per sé stessa né per quanto si attiene all'acquisto delle scorte inservienti alla coltivazione del fondo ed alla vendita dei prodotti di questo, non può mai riguardarsi come un atto di commercio»<sup>42</sup>. Dalla giurisprudenza indicata si trae la conferma del propagarsi della natura commerciale o civile dalla qualifica del soggetto – commerciante o agricoltore – sui negozi da costui posti in essere e, conseguentemente, l'importanza, sotto la vigenza del codice civile del 1865 e commerciale del 1882, della corretta individuazione della natura dell'operatore economico di cui si trattava. Tutto ciò valeva non solo per modesti agricoltori, ma anche per le grandi industrie agrarie.

---

cede a mezzadria o colonia il proprio fondo».

<sup>40</sup> Cfr. A. ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, cit., 107.

<sup>41</sup> Cfr. A. ARCANGELI, *op. et loc. cit.* L'Autore richiama «il caso frequentissimo di uve prodotte nel fondo e che siano scarsamente colorate, o scarsamente zuccherine, e della compera di altre uve, che possano meglio colorare o rendere più alcoolico il vino di quel fondo». V. ad es. App. Milano 6 aprile 1888, in *Monitore dei tribunali*, 1888, 431: «Né può considerarsi quale uno speciale commercio di per sé stante la vendita di formaggi ed altri latticini fabbricati col latte prodotto dalle giovenche mantenute sul fondo tenuto in conduzione, neppure quando il coltivatore abbia per avventura acquistato presso altri qualche quantità di panna per aggiungerla alla propria onde confezionare i cosiddetti mascherponi»; e Cass. Napoli 17 ottobre 1890, *ivi*, 1891, 1038: «Non è commerciante il proprietario di un vigneto per ciò solo che abitualmente fa acquisto di vino allo scopo di mescolarlo e rivenderlo poi col vino da lui prodotto».

<sup>42</sup> App. Milano 6 aprile 1888, cit. V. anche App. Bologna 9 dicembre 1927, in *Monitore dei tribunali*, 1928, 455: «Non costituisce atto di commercio l'acquisto di bestiame per la coltura del fondo e per allevamento e neppure il noleggio ad altri delle proprie macchine agricole quando sono inopere». Invece per Trib. Torino 29 aprile 1913, *ivi*, 1914, 50, «il contratto con cui chi esercita l'industria del caseificio prende in affitto delle mucche durante la stagione dell'alpeggio ha carattere commerciale ex art. 4 cod. comm.»

## 5. - Sulle «modalità» di vendita dei prodotti agricoli: il problema della natura della loro vendita «di porta in porta».

Erano certamente considerate civili, *ex art.* 5 cod. comm., le vendite dei prodotti agricoli compiute, al minuto, sullo stesso fondo<sup>43</sup> o nel mercato pubblico<sup>44</sup>; mentre le vendite all'ingrosso, proprio perché effettuate a commercianti o ad industriali agro-alimentari, pur non incidendo sulla qualità del venditore che restava un soggetto «civile», venivano assoggettate – come si è detto – alla legislazione commerciale ai sensi e per gli effetti dell'art. 54 cod. comm.<sup>45</sup>.

Erano, peraltro, usuali a quei tempi le vendite al minuto – soprattutto di latte e di uova – fatte «di porta in porta»: modesti allevatori di mucche o di capre o di galline provvedevano, ogni giorno, a rifornire dei propri prodotti freschi una stabile clientela cittadina. In questa giornaliera «fornitura» di beni di cui i «clienti» abbisognavano era evidente un contratto di somministrazione.

Orbene, l'art. 3, n. 6, cod. comm. definiva atto di commercio la «impresa di somministrazione»<sup>46</sup>: quindi sorgeva il problema della natura di questa serie di atti di fornitura di latte e di uova da parte di modestissimi produttori agricoli. Nella discussione intervenne lo stesso Arcangeli con l'affermare che «il contadino che si reca in città mattina e sera col latte delle sue mucche o delle sue capre, bussando alla porta dei clienti e consegnando a ciascuno la quantità di latte che giornalmente consuma, compie un'attività di somministrazione, che resta però di natura civile, perché non raggiunge il limite minimo dell'impresa»<sup>47</sup>. In altre parole,

---

<sup>43</sup> Le vendite *al minuto* compiute sul fondo venivano facilmente ad essere sussunte sotto l'art. 5 cod. comm. Solo per la dottrina che riteneva commerciale la «grande impresa» agricola di produzione, anche tali vendite al minuto sarebbero state commerciali perché poste in essere da commercianti. La conferma del generale carattere civile di tali vendite al minuto sul fondo si ha confrontando quella dottrina (A. ARCANGELI, *op. et loc. cit.*, *supra*, nota 3; G. GATTESCHI, *Le monte taurine e l'imposta di ricchezza mobile*, in *Riv. dir. agr.*, 1930, 659) che riteneva che il seme - la *vis genetica* - di un toro allevato con foraggi del fondo fosse un prodotto agricolo che veniva «venduto» nella «stazione» di monta, che non era assimilabile ad uno spaccio aperto al pubblico, ma che era il «modo normale di sfruttamento del toro» (così G. GATTESCHI, *op. cit.*, 669).

<sup>44</sup> V. *supra*, nota 33.

<sup>45</sup> V. *supra*, testo e nota 8.

<sup>46</sup> Sulla impresa di somministrazione v. L. BOLAFFIO, *op. cit.*, 256 ss.

<sup>47</sup> A. ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, cit., 136 (il corsivo è mio). Nello stesso senso, ma in via generale per tutte le attività di somministrazione, v. T.C. GIANNINI, *Del contratto di somministrazione*, in *Archivio giuridico*, 1902, 392; *contra* v. R. MONTESSORI, *Il concetto di impresa negli atti di commercio*, cit., 442, per il quale «anche l'impresa di somministrazioni più modesta costituisce atto di commercio».

l'esclusione, dalla commercialità, della *serie* ripetuta di atti di somministrazione dipendeva, nella specie, dal fatto che essa non era nella specie compiuta a mezzo di una *complessa organizzazione*, e quindi era incapace di assurgere in sé e per sé, appunto, ad «impresa di somministrazione». Conseguentemente, rimanendo rilevanti per il diritto solo i *singoli atti* di vendita dei prodotti agricoli compiuti porta a porta, questi erano civili per l'esplicita statuizione dell'art. 5 cod. comm. Quindi si confermava la non-commercialità delle vendite effettuate dagli agricoltori anche se giornalmente compiute di porta in porta ai consumatori.

## **6. - (segue) Sulla natura delle vendite dei prodotti agricoli «in spacci pubblici».**

Varietà dell'impresa di somministrazione era considerata, da una parte della dottrina<sup>48</sup>, l'*impresa* di vendita di merci e derrate a mezzo di «spacci pubblici». In altre parole, nell'esercizio dell'attività di offerta di derrate in uno spaccio pubblico «per un prezzo anticipatamente fissato, con contratti o con pubbliche tariffe»<sup>49</sup> veniva individuata una *complessa* attività di fornitura di cose e servizi. In tal modo si riteneva che vi fosse quel tipo di impresa che l'art. 3, n. 6, cod. comm. elencava tra gli atti obbiettivi di commercio come impresa di somministrazione.

Ecco, allora, il chiedersi se un agricoltore, che avesse venduto i prodotti del suo fondo con le modalità proprie dello spaccio pubblico, cioè ad abituali clienti in un locale predeterminato a prezzi prestabiliti e validi per tutti, avesse assunto la natura di esercente una *impresa* di somministrazione e, quindi, di avere posto in essere un atto obbiettivo di commercio. In altre parole, ci si chiese se fossero commerciali le vendite al minuto di prodotti agricoli in «pubblico spaccio» ad opera di colui che li aveva realizzati nel proprio fondo. Invero, si rilevava che non era importante

<sup>48</sup> Cfr., ad es., F. CARNELUTTI, *Lezioni di diritto commerciale* per l'anno accademico 1909-1910, Padova, 1910 (litotipo), 241, ricordato da A. ARCANGELI, *op. ult. cit.*, 136, nota 2. Cfr. anche A. ARCANGELI, *La nozione giuridica di commercio*, cit., 84, nota 1: «si può notare, del resto, che un'*impresa di vendita* è facile divenga in pratica anche un'*impresa di somministrazioni*, in quanto assuma contratti di questa specie» (i corsivi sono dell'Autore). Posta così la premessa, «consegue che compirebbe un atto di commercio quell'imprenditore di somministrazioni, il quale provvedesse ad eseguire l'obbligo assunto mediante i prodotti delle sue terre»: R. MONTESSORI, *Il concetto di impresa negli atti di commercio*, cit., 441.

<sup>49</sup> Così C. VIVANTE, *Trattato di diritto commerciale*, vol. I, cit., 155.

il fatto che la vendita si svolgesse in un locale distinto dal fondo rustico e aperto al pubblico dei consumatori<sup>50</sup>, quanto, invece, che l'organizzazione di un tal locale di vendita poteva condurre a ritenere che si fosse in presenza di un organismo di una certa *complessità* in quanto, attraverso il sistematico coordinamento di capitale e lavoro, dava luogo ad una *serie notevole* di rapporti giuridici: quindi, ad una «impresa»<sup>51</sup>.

Tuttavia, non vi è dubbio che il problema coinvolgeva il significato stesso di «commercio», cosicché se la commercialità della vendita avesse, come presupposto necessario, un precedente atto di acquisto con lo scopo della rivendita, dato che l'art. 3, n. 1, cod. comm., reputava «atti di commercio le compre di derrate o di merci per rivenderle (...)», la conclusione non poteva essere che quella dell'esclusione, dalla commercialità, della vendita dei prodotti agricoli compiuta dagli stessi produttori, «in qualunque modo questa [potesse] farsi»<sup>52</sup>. Invero, anche quando i prodotti del fondo venivano venduti in pubblici spacci ad opera dello stesso produttore, non c'era una vendita preceduta da una compera, essendo mera finzione ammettere che l'agricoltore avesse venduto a sé stesso i prodotti per rivenderli ai consumatori nel locale a ciò adibito. Siffatta conclusione era affermata tanto da commercialisti come Ascarelli<sup>53</sup>, quanto da civilisti come De Semo<sup>54</sup>: cosicché, per una larga parte della dottrina di quei tempi, la vendita dei prodotti agricoli

---

<sup>50</sup> V. *supra*, nota 33, quanto si è detto a specificazione della sentenza che parificava alla vendita dei prodotti agricoli sul fondo quelle svolte in un pubblico mercato.

<sup>51</sup> V. *supra*, testo e note 14-24. Non era, nella realtà, rara l'organizzazione di un locale in città dove il produttore vendeva i suoi prodotti: v., ad es., le polemiche osservazioni della Camera di commercio di Pisa al progetto Vivante di modifica del codice di commercio che avrebbe portato a definire commerciale «una usanza largamente seguita in Toscana. Trattasi delle così dette *cantine padronali*, cioè di depositi di vino in fiaschi ove i produttori - fra cui primissime famiglie patrizie toscane - forniscono al dettagliato consumo i rinomati prodotti delle loro tenute agricole. Con questa pratica si è creduto sempre di non far nulla di diverso dalla vendita stipulata a grosse partite presso le fattorie. Anzi l'offerta a minuta vendita che segue, di regola, in città e nel medesimo palazzo del proprietario, ha - più che altro - lo scopo di far beneficiare il consumatore di un prodotto genuino, a garanzia del quale sta la conosciuta probità e signorilità del produttore, il quale lo offre a prezzo che esclude l'intento di una speculazione» (pubblicata, in *Riv. dir. agr.*, 1923, 253, in appendice a L. LUZZATTI, *Il codice di commercio e l'agricoltura*).

<sup>52</sup> D. MAGNO, *L'azienda agricola in relazione agli atti di commercio*, cit., 580.

<sup>53</sup> T. ASCARELLI, *Istituzioni di diritto commerciale*, Milano, 1938, 19 [collocaz. A/1265 nella Biblioteca IDAIC]: «Perciò (*ex art. 5*) la vendita dei prodotti del proprio fondo non è commerciale, *ancorché esercitata sotto forma di impresa*. Potrà, invece, essere commerciale l'*impresa autonoma* eccezionalmente connessa all'attività agricola e da questa distinta (ad esempio, un *caseificio*); potrà essere commerciale l'*impresa agricola se risulta connessa ad una attività commerciale principale*» (i corsivi sono miei).

<sup>54</sup> G. DE SEMO, *Agricoltura e materia di commercio*, in *Diritto e pratica comm.*, 1938, 1, 7.

effettuata dagli stessi produttori in spacci aperti al pubblico non era commerciale, ancorché fosse stata esercitata sotto forma di impresa<sup>55</sup>. Tuttavia, indipendentemente dall'applicazione nel caso concreto del concetto di «commercio», altra parte della dottrina e soprattutto chi riteneva che la «impresa» fosse una categoria generale del diritto commerciale capace di colorare di commercialità anche quelle serie complesse di atti non specificatamente menzionate nell'elenco degli atti obbiettivi di commercio<sup>56</sup>, affermava che, se lo «spaccio» assumeva il carattere di «impresa», allora anch'esso, per analogia, fosse un atto obbiettivo di commercio<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Potrebbe qui essere incluso C. VIVANTE per la sua *Nota a Cons. Stato 9 ottobre 1902* sui c.d. mercanti di campagna, in *Riv. dir. comm.*, 1903, II, 1 ss., allorché afferma: «Vi sono dei mercanti di campagna nella provincia romana che sono veri commercianti, perché esercitano un vero ramo di commercio, di bestiame, di cacio, di vino; altri che non lo sono, perché sono semplicemente affittuari di beni rustici. Quindi chi vuole esercitare i diritti inerenti alla qualità di commerciante non fornisce la prova di questa sua qualità dicendosi mercante di campagna. Non ne fornisce la prova perché sono commercianti solo coloro che esercitano abitualmente atti di commercio (art. 8) e l'industria agricola n'è espressamente esclusa (art. 5). Certo anche questa industria può trasformarsi in industria commerciale. Ma questa trasformazione avviene soltanto quando il suo esercizio non sia più subordinato alle vicende del fondo; quando abbia un giro autonomo di affari e di rischi: tale è il caso dell'agricoltore che esercita un caseificio, una filanda, un molino. Se il proprietario o l'affittuario di beni rustici, per rendere più intensiva e remuneratrice l'industria agricola da lui esercitata, ricorre ai più costosi e progrediti meccanismi, se ricorre largamente al credito, se si vale dell'opera di agronomi, di enologi e via dicendo, non diventa per questo un commerciante; finché la mira principale dei suoi affari è quella d'utilizzare le proprie terre, di agevolare la vendita delle derrate o degli animali che sono il prodotto del suo fondo, finché gli atti da lui compiuti - anche se per sé stessi siano propri dell'industria manifatturiera - si possano considerare accessori della sua industria agricola; l'agricoltore non fa atti di commercio» (i corsivi sono miei). Si noti che quando C. VIVANTE, *La riforma del Codice e l'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1923, 414, sosterrà che là dove c'è bottega là c'è commercio, lo affermerà con riferimento alla formula dell'art. 4 del progetto di riforma del codice di commercio che porta il suo nome: dunque, *de iure condendo* e non sulla base del diritto positivo con riferimento al quale aveva, invece, scritto la *Nota* del 1903.

<sup>56</sup> V. *supra* testo e nota 38, con riferimento ad Ageo Arcangeli, che però, per la soluzione del problema che qui ci occupa, conclude in modo articolato. Ed invero per A. ARCANGELI, il tenere bottega non è avere una impresa di vendita; per aversi impresa occorre, invece, ben altra organizzazione. Più precisamente l'Autore afferma che «il semplice fatto di tener bottega e vendere al pubblico non crea il commercio e il commerciante: l'agricoltore che vende in tal modo i suoi prodotti rimane agricoltore. Diviene invece commerciante se istituisce un'impresa di vendita o di somministrazione» (*Agricoltura e materia di commercio*, cit., 138), cioè se «organizza la vendita su larghissima scala aprendo al pubblico negozi in diverse città d'Italia; diffonde cataloghi, manifesti: ha tutto il personale specializzato di commessi, di contabili, di viaggiatori» (*Corso di diritto agrario*. Dispense per l'anno accademico 1926-1927, cit., 14). V. però G. DE SEMO, *op. cit.*, 7, allorché a critica di Arcangeli osserva: «quando l'agricoltore si limita alla vendita dei propri prodotti, non vediamo il motivo per il quale la sua attività dovrebbe mutar carattere, per la circostanza che egli abbia aperto al pubblico, non uno, ma due o più negozi».

<sup>57</sup> Cfr. E. VIDARI, *Corso di diritto commerciale*, V ed., vol. I, Milano, 1903, 39. V. anche F. MAROI, *Le attività collaterali della produzione agraria e il criterio dell'accessorietà*, in *Riv. dir. agr.*, 1938, 19, per il

Quel che comunque mi preme rilevare è che il fatto di definire atto di commercio l'*impresa* di vendita dei prodotti agricoli in spacci aperti al pubblico e, dunque, di qualificare commerciante l'agricoltore-venditore e quindi commerciali i negozi da costui posti in essere nell'esercizio di tale attività di vendita, non escludeva che lo stesso soggetto mantenesse la sua natura «civile» per tutta la sua attività, a dir così a monte, di produzione, ovverosia che i negozi collegati alla sua attività di produzione fossero atti civili. In altre parole, la circostanza che uno stesso soggetto assumesse, rispetto agli stessi prodotti agricoli, la veste del soggetto «civile» (nel momento della produzione) o del «commerciante» (nel momento della vendita in forma di impresa), era la naturale conseguenza della duplicità della legislazione civile e commerciale di quei tempi e della consequenziale propagazione della qualifica civile o commerciale del soggetto agli atti e negozi da lui posti in essere con detta qualifica<sup>58</sup>. Comunque, era di dubbia accettazione la non-commercialità delle ven-

---

quale, quando l'attività di vendita mediante botteghe o spacci «assume nel quadro aziendale una posizione prevalente (il che si verifica quando si organizza una vera e propria impresa di vendita con largo impiego di personale, imponenza di pubblicità, vasto numero di succursali, ecc.) si esorbita dai confini di una attività accessoria di produzione e si dà vita ad una attività commerciale vera e propria».

<sup>58</sup> V., ad es., quanto osserva G. VALERI, *Il diritto commerciale e l'agricoltura (a proposito dell'art. 4 prog. prelim. per il nuovo cod. di comm.)*, in *Riv. dir. agr.*, 1923, 10, dopo aver commentato il progetto di codice di commercio detto «progetto Vivante» ed aver concluso che, sulla base di esso, per la prima volta sarebbe stata qualificata commerciale l'*impresa di vendita* dei prodotti agricoli: «Non è da escludersi che sorga la questione, se la commercialità delle imprese di trasformazione o di vendita si riverberi sulla restante attività dell'agricoltore, in modo da rendere commerciale qualunque suo atto attinente alla coltivazione del suolo, alla percezione dei frutti, all'esercizio dell'agricoltura in genere. Per l'affermativa, sarà forse osservato: a) che l'impresa commerciale, in senso giuridico, è costituita da una serie complessa di atti, alcuni dei quali semplicemente preparatorii, e che qui la parte strettamente agricola della produzione non fa, appunto, che preparare gli oggetti e gli strumenti dell'organizzazione dell'impresa; b) che, durante la elaborazione dell'art. 4, è stata disconosciuta ogni autonomia delle imprese di trasformazione e di vendita sorgenti accanto all'agricoltura, le quali sono state invece considerate intimamente legate ad essa, talché non è giuridicamente ammissibile un trattamento rispettivamente differente per i rapporti derivanti dalle une e dall'altra. Ma si dovrà, a mio avviso, rispondere: a) che la produzione strettamente agricola è solo il presupposto tecnico-economico dell'esercizio dell'impresa, e che questa funzionerebbe ugualmente se si procurasse le materie prime con atti di scambio, ossia rivolgendosi a produttori all'impresa stessa del tutto estranei; b) che il pensiero di singoli compilatori della legge, per quanto autorevoli, non può mai violentare il testo di una disposizione ed il suo generale spirito informatore; qualunque fosse qui tale pensiero, certo è che l'art. 4 ammette e presuppone varie distinte forme di esercizio dell'agricoltura, imprimendo la commercialità soltanto alle due ormai ben note: non si può dire certamente che chi ha impiantato uno spaccio al minuto dei propri vini eserciti l'agricoltura come impresa di vendita per il periodo che va dalla piantagione delle viti all'introduzione del vino nei fiaschi o nelle bottiglie!» (il corsivo è mio).

dite compiute dagli agricoltori in predeterminati negozi aperti al pubblico dei consumatori.

### **7. - (segue) Sulla natura della trasformazione dei prodotti agricoli da parte dello stesso produttore.**

Un altro problema riguardava i *prodotti agricoli trasformati*. Ed invero, poiché era «la vendita dei prodotti del fondo» a non essere commerciale (art. 5 cod. comm.), ci si chiedeva se lo sarebbe stata anche quella dei prodotti agricoli non più allo stato naturale ma quale risultato di trasformazioni. Si noti che il problema veniva posto con riguardo soprattutto alla vendita in spacci pubblici in relazione alla esigenza che «a tutela del credito e della buona fede, chi [entrava] in un negozio esercitato da un produttore di vini o di olii [avesse] la tutela della legge commerciale, come chi [entrava] in qualsiasi altro negozio»<sup>59</sup>. Invero, la presenza, in negozi aperti al pubblico, di prodotti agricoli non allo stato naturale non dava al consumatore l'immediata percezione che essi non fossero stati realizzati dalle industrie alimentari e che, quindi, la loro vendita non fosse soggetta al codice di commercio. Era, perciò, necessario risolvere il problema della natura degli atti di trasformazione dei prodotti agricoli che poi lo stesso produttore-trasformatore poneva in vendita in pubblici spacci.

Chiarito che le prime manipolazioni – come, ad es., la eliminazione dei chicchi del grano dalla spiga o delle noci dal mallo o delle castagne dal riccio – non costituissero trasformazione<sup>60</sup>, il problema verteva, così, sul

---

<sup>59</sup> V. così la Relazione al *Progetto preliminare per il nuovo codice di commercio*, Milano, 1922, 203 [collocaz. Fondo Bolla 99 nella Biblioteca IDAIC]. Cfr. anche C. VIVANTE, *La riforma dei codici e l'agricoltura*, cit., 43. V. le osservazioni di L. BOLAFFIO, *L'industria agricola e il fallimento*, in *Riv. dir. agr.*, 1923, 262, sulla necessità di chiarire che solo alla «vendita dei prodotti manufatti» era da intendersi circoscritto il problema.

<sup>60</sup> V. in tal senso le chiare precisazioni in L. BOLAFFIO, *Codice di commercio commentato*, vol. I, cit., 167 e 169. Cfr. anche A. ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, cit., 121, il quale si preoccupava di individuare queste prime trasformazioni per escludere dalla commercialità i negozi giuridici posti in essere in connessione con esse: «Non c'è prodotto del suolo pel quale non sia necessaria, dopo la raccolta e sino al momento della vendita, una serie di cure e di atti da parte dell'agricoltore. Si pensi al frumento, che pure è tra quelli che meno ne richiede: esso viene trebbiato, riposto nei magazzini, paleggiato, ventilato, sottoposto a trattamento col solfuro di carbonio, e finalmente, a suo tempo, insaccato e trasportato. Tali cure aumentano di numero e di attenzione se il grano è destinato alla semina o alla vendita per uso di semina. *Queste operazioni*,

punto fino al quale la (vera) trasformazione potesse spingersi per far rimanere nell'ambito civile la *successiva vendita* dei prodotti da essa ottenuti. Appariva, invero, chiaro che nell'opera di trasformazione del prodotto di base l'agricoltore facesse lavoro da «manifatturiere», cosicché era necessario fissare il confine tra agricoltura e manifattura. D'altronde ci si rendeva conto che la stessa realtà desse prova che l'agricoltore non si limitava a vendere i prodotti allo stato naturale, perché antichissime erano le pratiche degli agricoltori di trasformare le olive in olio, l'uva in vino, il latte in burro e formaggio e, quindi, di vendere i prodotti in tal modo ottenuti. E così, in presenza della disposizione per la quale «le imprese di manifatture» erano atto obbiettivo di commercio (art. 3, n. 8, cod. comm.), era necessario individuare se l'organizzazione, messa su dall'agricoltore per effettuare le dette trasformazioni, fosse assurda ad impresa manifatturiera incidendo sulla natura della successiva vendita, in spacci pubblici, dei prodotti agricoli trasformati. In altre parole, il nodo della questione era, allora, quello della «dimensione» di impresa che gli atti di trasformazione avessero assunto, al fine di definirli commerciali e dunque di definire commerciale la successiva vendita dei prodotti (agricoli) così trasformati<sup>61</sup>.

---

e le altre consimili per altre specie di prodotti, *danno vita a svariati negozi giuridici*: acquisti di sostanze, contratti di lavoro, contratti di trasporto e così via. *Queste attività* rientrano certamente, a tutti gli effetti, fra quelle di carattere propriamente agricolo, e quindi *sono di natura civile*» (i corsivi sono miei).

<sup>61</sup> Cfr. A. ARCANGELI, *Corso di diritto agrario*, cit., 11 ss. È, tuttavia, interessante riferire in argomento il pensiero di A. GRAZIANI, *Il codice di commercio in relazione all'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1923, 427-428, ancorché con riferimento all'art. 4 del progetto di modifica del codice di commercio del 1922 in discussione all'epoca in cui scriveva (su cui v. *infra*): «esclusi gli animali non esiste nessun prodotto dalle aziende agrarie, che possa utilmente vendersi senza una prima trasformazione. In Toscana, dove sono quasi sconosciute le vendite delle uve per vinificazione e delle olive, se si tolgono gli ortaggi e la frutta, tutti i prodotti del suolo esigono una prima trasformazione per essere lanciati sul mercato. Grano, granoturco, cereali in genere, vino, olio, formaggi, latticini, carbone, legname stillato in tavole, foglia di tabacco essiccato ecc. sono tutti frutti del suolo, che attraverso attività grandi, medie e piccole a cui è pericoloso lasciare all'interprete il compito di dare o negare il battesimo di imprese (nel senso dell'art. 4 del progetto) vengono messi sul mercato dai produttori agricoli. Negare a costoro gli atti di prima trasformazione, salvo il pericolo di essere trasformati alla loro volta in commercianti qualora la loro attività possa rientrare nell'elastico concetto di impresa, equivale a limitare il loro spirito di iniziativa, volta ad espandere ed accrescere la produzione. Queste prime trasformazioni e vendite sono inerenti alla produzione agricola ed imprese, come osservammo, sono pressoché tutte le produzioni agricole; laonde l'articolo, quale è formulato, includerebbe ogni operazione agricola negli atti di commercio, contrariamente al pensiero medesimo della commissione. La commissione voleva riferirsi *ad ulteriori trasformazioni di carattere industriale*, estranee all'attività agricola, ad imprese autonome relative a prodotti manufatti, come zuccherifici, distillazione di alcool. La giurisprudenza ha interpretato la legge vigente in questo senso e si tratta soltanto di adottare una formula, la quale elimini ogni dubbio eventuale, *per modo che rimangano materia civile tutti gli atti di prima trasformazione* necessaria a meglio conservare ed utilizza-

La questione non concerneva l'ipotesi in cui l'agricoltore avesse acquistato da terzi altri prodotti agricoli e li avesse trasformati assieme ai suoi<sup>62</sup>. Essa riguardava, ed esclusivamente, l'ipotesi in cui l'agricoltore avesse trasformato la produzione propria, perché qui la trasformazione sarebbe potuta essere vista come un prolungamento della stessa attività (civile) agricola al fine della migliore utilizzazione dei prodotti agricoli e del loro più idoneo adattamento allo scambio.

La ricerca del «metro» su cui operare la distinzione occupò, e di parecchio, la dottrina nostrana di quei tempi, dando luogo a varie correnti di pensiero. Innanzitutto c'era la tesi della *necessità*, per la quale l'attività di trasformazione conservava natura civile allorché essa fosse necessaria per la conservazione o per la vendita dei prodotti agricoli<sup>63</sup>. Ma era facilmente obbiettabile che l'uva o le olive potevano essere vendute come tali, sicché la trasformazione non sempre era necessaria, ma solo utile<sup>64</sup>. Vi era, poi, la tesi dell'*autonomia*, per la quale, se l'impresa di trasformazione fosse stata autonoma rispetto all'attività agricola di produzione, essa sarebbe stata commerciale<sup>65</sup>. I caratteri dell'autonomia venivano,

---

re i raccolti e siano materia commerciale le trasformazioni successive autonome di prodotti manufatti. E poiché rimanga materia civile la prima trasformazione e vendita dei prodotti, e non sfuggano alla materia commerciale le imprese che possono collegarsi con l'agricoltura, ma che elaborano ulteriormente i prodotti, giova appunto *dichiarare che deve trattarsi di imprese autonome, le quali trasformino o vendano non prodotti greggi, sibbene prodotti manufatti*: nell'uso comune la parola manufatti non può riferirsi all'oggetto della prima trasformazione di carattere agricolo in senso stretto» (i corsivi sono miei).

<sup>62</sup> Ma non sempre, secondo la dottrina e la giurisprudenza, l'acquisto di prodotti altrui per rivenderli con i propri dopo manipolazione, conduceva alla commercialità della successiva vendita o dei negozi giuridici posti in essere in connessione alla opera di trasformazione: v. *supra*, testo e nota 41. V. anche L. BOLAFFIO, *op. ult. cit.*, 168; D. MAGNO, *L'azienda agricola in relazione agli atti di commercio*, cit., 571 ss.

<sup>63</sup> Cfr. A. QUARTA, *Studio sulla legge dell'imposta di ricchezza mobile*, Roma, 1883, 572-573 [collocaz. Fondo Bolla 809 nella Biblioteca IDAIC]: «Il perché quando la materia speciale di una industria sia di tal fatta, che i suoi prodotti non siano commerciabili, presi così come ci vengono dati dalla terra; ma debbano subire una modificazione, o trasformazione determinata, codesta trasformazione o modificazione, siano qualunque i mezzi, coi quali si esegue, e siano qualunque i lavori ed i capitali che vi si impiegano, debba ritenersi che sia sempre un atto d'industria agricola. Quindi si è ammesso e si ammette, che la trasformazione, o meglio la riduzione delle uve in vino, delle olive in olio, del latte in formaggio o burro sia operazione agraria. Quando però il prodotto agricolo abbia già subito quella modificazione *necessaria* per essere messo in commercio, come prodotto agricolo, e poi gliene si faccia subire un'altra, o quando invece di fargli subire quella modificazione o trasformazione propria della speciale industria agraria, gliene si faccia subire una diversa, si sottoponga ad una manipolazione, mediante la quale si ottiene un prodotto diverso da quello che altrimenti e pur commerciabile si sarebbe ottenuto, in tal caso evidentemente si mette il piede nel campo della industria manifattrice».

<sup>64</sup> Cfr. A. ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, cit., 127.

<sup>65</sup> Cfr. T. ASCARELLI, *Istituzioni di diritto commerciale*, cit., 19. V. anche G. DE SEMO, *Agricoltura e mate-*

poi, individuati nella non-accessorietà<sup>66</sup> o nella prevalenza, ovvero nelle *dimensioni*<sup>67</sup>. Ma era evidente che i criteri dell'*autonomia* e dell'*accessorietà* erano le

---

*ria di commercio*, cit., 13: «noi riteniamo che il criterio dell'autonomia possa sostanzialmente accogliersi, qualora lo si chiarisca e contemperì nel senso che un'impresa agricola autonoma sorga allorché non solo essa obbedisca ad un fine economico proprio, ma i prodotti di cui essa si vale subiscano una trasformazione siffatta, che qualitativamente li scinda dai risultati produttivi che l'agricoltore, come tale, si prefigge (...). Quindi, a parer nostro, non hanno carattere commerciale, ma civile: gli stabilimenti di floricultura e di orticultura i quali non sono che una specializzazione di coltura agraria; le cantine, che riducendo l'uva in vino, concorrono ad attuare un risultato produttivo rientrante nell'industria agricola; una fabbrica di aceto, per analoghe considerazioni; un caseificio, un molino, un oleificio. Costituiscono invece imprese agricole commerciali: le raffinerie di zucchero; le fabbriche di birra; le filande; le operazioni per estrarre dai mosti sostanze chimiche speciali, e così via».

<sup>66</sup> Cfr. C. VIVANTE, *Trattato di diritto commerciale*, vol. I, cit., 157: «Ma l'industria agricola si trasforma in una industria manifattrice quando questa non può più considerarsi come un *accessorio* di quella; quando non ha più il semplice scopo di agevolare la vendita delle derrate o degli animali che sono i prodotti del fondo, ma costituisce una speculazione distinta, con un fine economico proprio, come può essere un caseificio, una fabbrica di aceto, di acquavite, una raffineria di zucchero, una fabbrica di birra, un setificio, uno stabilimento di floricultura o di orticultura». V. anche U. NAVARRINI, *Trattato teorico-pratico di diritto commerciale*, vol. I, cit., 219: «In questa categoria [delle imprese di manifatture] ampia e complessa prende posto l'industria propriamente detta in tutte le sue forme svariate. È fatta eccezione, nel campo che ora fissaremo, per l'industria agricola: essa non può entrare in questo gruppo finché il proprietario, pur esercitandola in grande, col sussidio di macchine, di attrezzi, di lavoratori, ecc., non tenda ad una vera trasformazione dei prodotti, ma si contenti di renderli più copiosi o più accessibili al mercato: insomma, tenda semplicemente all'utilizzazione delle sue terre (art. 5); questo scopo particolare - non commerciale - che determina, proporziona, subordina lo svolgersi di quell'industria, impedisce che cessi di essere industria agricola. Si risolve in industria manifatturiera, e quindi soggetta alla legge commerciale, allora soltanto quando una vera trasformazione dei prodotti venga a compiersi, quando lo sfruttamento del terreno ceda il posto ad una speculazione distinta ed autonoma, di cui diventi soltanto un *accessorio* o una preparazione (filande, raffinerie di zuccheri, caseifici, ecc.)». Cfr. altresì D. MAGNO, *op. cit.*, 564: «non si potrà ammettere giuridicamente che si abbia un'impresa di manifattura (art. 3 n. 8, cod. comm.) nel caso dell'agricoltore che manipola i propri prodotti per renderne più facile la vendita o anche per ottenere un maggiore guadagno, come avviene per esempio nel caso di trasformazione dell'uva in vino, delle olive in olio, ecc. Allora si avrà soltanto un'attività *accessoria* dell'esercizio dell'agricoltura, una serie di atti produttivi cioè di carattere manifatturiero la quale è soltanto un *complemento* della serie molto importante degli atti produttivi di carattere agricolo» (i corsivi sono miei).

<sup>67</sup> Cfr. L. BOLAFFIO, *Il codice di commercio commentato*, cit.: «Ma se la trasformazione dei prodotti del suolo e degli animali si converte in una manifattura di quei prodotti così da costituire un'impresa industriale autonoma l'entità del processo di lavoro organizzato, a cui i prodotti sono sottoposti, imprime *al loro spaccio* il carattere commerciale» (168). «In tal caso [il produttore agricolo] impiegherà capitale e mano d'opera, per un valore quasi sempre *superiore* a quello dei prodotti naturali da trasformare» (170). «Mentre la trasformazione del prodotto naturale, fatta in modeste proporzioni, non si distacca dall'industria agricola; fatta in proporzioni maggiori, con l'applicazione di macchine e di sistemi tecnici perfezionati di lavoro ecc., assume carattere commerciale» (172) (i corsivi sono miei). Ma v. le critiche di D. MAGNO, *L'azienda agricola in relazione agli atti di commercio*, cit., 418, nota 2, al quale non pareva assolutamente che potesse accettarsi l'opinione di Bolaffio sulle «proporzioni» o «dimensioni» dell'attività di trasformazione per poterla definire agricola. Ed invero: «Se quella trasformazione è tale qualitativamente da dover essere considerata come accessoria della produzione agricola, essa conserverà la sua natura giuridica tanto se è compiuta da un piccolo agricoltore in proporzione del suo campicello, quanto se è eseguita in una grande azienda agricola e nelle proporzioni corrispon-

facce di una stessa medaglia, giacché «superato il limite dell'accessorietà sor-ge[va] il carattere dell'autonomia»<sup>68</sup>. Il problema, invece, era ben diverso se il discrimine tra manifattura ed agricoltura venisse individuato nelle *dimensioni* dell'organizzazione, posto che a tale considerazione era fondamentalmente sottesa la premessa che *ogni organizzazione complessa* era, di per sé, un'impresa e, dunque, un atto obbiettivo di commercio<sup>69</sup>. L'ovvia conseguenza era che quasi «tutti i grandi agricoltori [sarebbero divenuti] commercianti, perché essi [avevano] necessariamente bisogno per le loro cantine, per i loro oleifici etc., di fabbricati, di macchine, di tecnici specializzati; e i medi e i piccoli non lo [sarebbero divenuti] mai, perché quel bisogno non [avevano]»<sup>70</sup>, dato

---

deni all'estensione di questa. Non si può ammettere infatti che la trasformazione dell'uva in vino, da parte dello stesso agricoltore, acquisti carattere commerciale quando la sia compiuta in grande, che in questo modo si verrebbe a creare una distinzione tra grandi e piccoli agricoltori, la quale non avrebbe alcun fondamento né razionale né giuridico. Questa distinzione potrebbe avere importanza soltanto nel caso in cui si trattasse di una trasformazione di prodotti non accessoria qualitativamente della produzione agricola: mentre infatti il grande agricoltore sarebbe allora un commerciante per avere creato un'impresa di manifattura, il piccolo agricoltore potrebbe invece non avere tale qualifica, ove, per la ristrettezza della sua produzione agricola, esercitasse semplicemente un'attività manifatturiera senza arrivare però alle proporzioni di un'impresa». V. anche A. ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, cit., 130.

<sup>68</sup> G. CARRARA, *Corso di diritto agrario*, vol. I, Roma 1930, 140 [collocaz. Fondo Bolla 167 nella Biblioteca IDAIC]. Alla tesi dell'autonomia, forse la più seguita in giurisprudenza, sostanzialmente era sottesa l'idea che là dove c'era complessità di organizzazione lì c'era impresa e dunque un atto obbiettivo di commercio. Sulla giurisprudenza in argomento v. le numerose citazioni in L. BOLAFFIO, *op. ult. cit.*, 167 ss. E v., ad es., Cass. 19 gennaio 1929, in *Monitore dei tribunali*, 1929, 455: «L'azienda agricola non ha carattere commerciale quando le diverse attività che svolge il proprietario agricoltore non costituiscono speculazioni distinte con fine economico proprio o con elementi diversi dai prodotti del fondo». Alla domanda come mai la giurisprudenza vedesse con favore il criterio della autonomia, A. ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, cit., 131, nota 1, rispondeva: «Con l'imprecisione stessa di tale criterio, con la molteplicità e l'elasticità degli aspetti e delle formule di cui si ammantava; sicché riesce facile e comodo al giudice scegliere ciò che serve al caso in esame, e giustificare sotto quell'aspetto o con quella formula, scelta fra molte, l'intuizione spontanea che egli può avere avuta della natura civile o commerciale del caso».

<sup>69</sup> Cfr. L. BOLAFFIO, *op. ult. cit.*, 172: «Così: vendere il vino in luogo dell'uva dei propri fondi, il burro ed il formaggio in luogo del latte delle proprie mucche ecc., sono vendite civili. Ma se per compiere queste trasformazioni s'impiana uno stabilimento vinicolo, un caseificio ecc., si costituisce una azienda industriale a lato, ma indipendente, da quella agricola, con l'alea inerente ad una speculazione autonoma; si ha una impresa di manifattura che impronta del carattere commerciale anche lo scopo di ottenere, con questa estensione della attività produttiva, uno spaccio più lucroso dei propri prodotti agricoli. Il proprietario o il coltivatore dei fondi si converte in un fabbricante nei riguardi economici e, dal punto di vista giuridico, in un commerciante. Quindi: l'esercizio di una filanda, di un mulino, di un canapificio, di un setificio, di uno zuccherificio, di un caseificio, di uno stabilimento vinicolo, di una fabbrica di aceto e di birra ecc., è impresa di manifattura, atto oggettivo di commercio (art. 3, n. 8), anche se l'imprenditore con questa impresa intensifica lo spaccio dei prodotti naturali, diretti e indiretti, della propria azienda agricola». Ma v. *supra*, nota 66, le pertinenti osservazioni di D. MAGNO, *op. cit.*, nonché *infra*, nel testo corrispondente a nota 71, quelle di A. ARCANGELI, *op. cit.*

<sup>70</sup> A. ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, cit., 130.

che l'attività di trasformazione non poteva che essere «proporzionata» all'attività di produzione. Ma questa era una conclusione inaccertabile da parte della dottrina che negava che fossero commerciali le «gradi aziende agrarie».

Vi era, infine, la tesi della *normalità*. Per desumere la nozione che permettesse di stabilire i confini pratici fra agricoltura e industria, occorreva ricorrere alla stessa realtà dei campi, individuando «che cosa fa normalmente colui che si chiama agricoltore, e che cosa quindi rientra normalmente nell'attività che si denomina agricoltura»<sup>71</sup>. Il criterio dell'*id quod plerumque accidit* non solo è un criterio così fondato sui fatti concreti da rendere facilmente possibile al giudice la qualificazione dell'attività trasformatrice come normale tra gli agricoltori oppure come estranea all'agricoltura<sup>72</sup>, ma altresì è un criterio «mobile» che subisce modificazioni nel tempo e nello spazio e che consente, quindi, di aggiornare le modalità delle trasformazioni agricole alla realtà. Si noti ancora come alla tesi della normalità fosse estraneo il rilievo della «dimensione» dell'organizzazione di trasformazione, perché «qualunque [fosse] l'ampiezza della cantina, la sua ubicazione, i sistemi tecnici che si adottano, le macchine che vi si destinino, il personale che vi s'impieghi, l'autonomia contabile che alla gestione si dia»<sup>73</sup> qui, se ci fosse stata normalità, ci sarebbe stata attività agricola e, dunque, attività

---

<sup>71</sup> Cfr. A. ARCANGELI, *op. ult. cit.*, 131-134 (le parole qui riportate tra virgolette sono a p. 132).

<sup>72</sup> «Così la trasformazione dell'uva in vino è normalmente considerata attività agricola quando è compiuta dall'agricoltore sui prodotti dei suoi fondi (...). E altrettanto a puntino si deve ripetere per tutte le altre trasformazioni dei prodotti agricoli che normalmente avvengono ad opera dello stesso agricoltore, come quella dell'oliva in olio, del latte in cacio e in burro, della legna in carbone. Vi sono altre trasformazioni che l'agricoltore, specialmente il piccolo agricoltore, il contadino, faceva molto in passato e ancora fa, sebbene meno di una volta: quella della filatura e della tessitura della canapa o della lana, della molitura del grano, ecc. Queste trasformazioni servivano per il solo consumo familiare e non raggiungevano il limite dell'impresa; sicché, proprio per questo, esse restavano in ogni caso di natura civile. Ma se si trattasse di industrie di più vasta mole, anche pei bisogni dei terzi, esse non apparirebbero più, secondo la normalità alla agricoltura, e sarebbero di natura commerciale. E commerciale sono, anche se gestite dallo stesso agricoltore, e purché raggiungano il limite minimo dell'impresa commerciale, l'industria dello zucchero e quella delle conserve, perché *anormali* nell'attività dell'agricoltore e la prima, diciamo pure, perché di recente introduzione»: A. ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, cit., 132-133 (il corsivo, che è mio, mi serve a mettere in evidenza il collegamento che l'Autore faceva fra l'attività normale di trasformazione del prodotto «in vasta mole» e la sua vendita «pei bisogni dei terzi»).

<sup>73</sup> Cfr. A. ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, cit., 132, con riferimento alla trasformazione dell'uva in vino.

civile; di converso, solo se la trasformazione non fosse stata «normale», l'attività sarebbe stata commerciale qualora avesse raggiunto il limite minimo della impresa, restando, invece, civile se tale limite non fosse stato raggiunto. In sostanza, la vendita dei prodotti agricoli oggetto di normale trasformazione da parte degli agricoltori era attività «civile» perché connessa all'attività di coltivazione del fondo.

In conclusione è bene prendere atto che fino alle soglie degli anni '40 si discuteva in ordine al «se» il titolare di una «grande industria agraria» fosse commerciante; in ordine al «momento» in cui l'attività di trasformazione dei prodotti agricoli fosse capace di essere considerata impresa manifatturiera; nonché in ordine al «se» la vendita di prodotti agricoli in spacci aperti al pubblico avesse la consistenza di «impresa di vendita»; ed infine «se» tale vendita, in quanto tale oppure sotto il nome di «impresa di somministrazioni», fosse un atto obbiettivo di commercio. Soprattutto, ai fini di meglio comprendere il comma 2 del (futuro) art. 2135 è importante tenere presente «quando» il collegamento tra la trasformazione dei prodotti e la loro vendita rendeva «commerciale» tale vendita. Questi problemi rappresentarono l'oggetto di considerazione da parte dei giuristi nominati al fine di formulare il nuovo codice di commercio.

## 8. - Il progetto di codice Vivante: anno 1922.

L'8 ed il 9 gennaio 1920 venne discusso dalla Commissione ministeriale per la riforma della legislazione commerciale il testo dei primi articoli del progetto del nuovo codice di commercio e, in particolare, quello dell'art. 4 che qui interessa<sup>74</sup>.

Innanzitutto, tale articolo confermava l'esclusione, dalla commercialità, degli atti degli agricoltori dichiarando: «gli atti attinenti all'agricoltura non sono commerciali». Ma esso precisava subito: «a meno che questa non sia esercitata come impresa di trasformazione o di vendita dei prodotti». Dunque, l'art. 4 del progetto Vivante (così detto dal nome del

---

<sup>74</sup> Il verbale dell'adunanza è pubblicato in *Riv. dir. comm.*, 1920, I, 100 ss.; quello sul solo art. 4 (discusso il 9 gennaio 1920) è pubblicato anche in *Riv. dir. agr.*, 1923, 414. La Commissione era composta da Vivante (presidente), Sraffa (vicepresidente), Bolaffio, Arcangeli, Valeri, Navarrini, Rocco, Bonelli, Cassin, Brocchi, Treves, Medina, Bertolini, Samoggia ed Asquini (membri).

Presidente della Commissione ministeriale) immediatamente entrava nel vivo del dibattito che fino ad allora aveva coinvolto dottrina<sup>75</sup> e giurisprudenza sulla natura dell'attività agricola, sulla natura dell'attività di trasformazione dei frutti naturali e sulla natura dell'attività di vendita dei prodotti agricoli in spacci pubblici<sup>76</sup>. E dalla trascrizione della discussione si trae la conferma che gli stessi dubbi e gli stessi problemi dottrinali e giurisprudenziali degli anni precedenti di cui ho detto, angustiarono gli animi dei commissari. In particolare dai verbali si ricava che la formula finale dell'art. 4 fu frutto di una vivacissima discussione nella quale si contesero tre correnti di idee che, secondo quanto risulta a verbale, furono sintetizzate, ai fini del voto, nel modo seguente: «1) dichiarare commerciali le sole organizzazioni agricole che abbiano lo scopo della vendita dei prodotti; 2) dichiarare commerciali le organizzazioni agricole per la vendita e la trasformazione dei prodotti; 3) dichiarare commerciali tutte le aziende agricole con carattere d'*impresa*, anche per la sola lavorazione e trasformazione del suolo»<sup>77</sup>.

A stretto rigore la formula *sub* 3, che risultava la più comprensiva e, come tale, si presentava pregiudiziale, sarebbe dovuta essere votata per prima. Invece essa fu votata (e respinta) per ultima quasi fosse stato scelto un ordine che andasse dal minimo al massimo della commercialità dei negozi degli agricoltori. Tuttavia, tale deduzione potrebbe, però, non essere corretta, dato che la formula *sub* 1 fu approvata all'unani-

---

<sup>75</sup> Il dibattito per tutto il periodo (1920-1940) dei tentativi di riforma del codice di commercio con riferimento all'agricoltura si svolse soprattutto sulle riviste giuridiche. Sugli *Atti della reale Accademia dei Georgofili* [che sono presenti (dal 1898 al 1984 e, poi, fino al 2016) nella Biblioteca IDAIC] le questioni relative al commercio dei prodotti agricoli non risultano affrontate, mentre non sono poche le relazioni relative al rapporto dell'agricoltura con il sistema corporativo. Con riguardo a tale tema v., in particolare, G. ACERBO, *Lo Stato corporativo e l'agricoltura* (*Atti*, 1923, 93); R. RAVÀ, *Diritto agrario e ordinamento corporativo* (*Atti*, 1934, 61); A. SERPIERI, *Osservazioni sulla disciplina corporativa della produzione agraria* (*Atti*, 1939, 559); V.A. COLUCCI, *L'azienda agraria in regime corporativo* (*Atti*, 1940, 20). Invece risultano trattate la progettata riforma della proprietà fondiaria (v. F. VASSALLI, *Le riforme del codice civile in relazione alla proprietà fondiaria*, in *Atti*, 1923, 93) e l'avvenuta riforma dell'impresa agricola nel codice civile del 1942 (v. F. MAROI, *L'agricoltura nel libro Del Lavoro del nuovo Codice civile*, in *Atti*, 1942, 157).

<sup>76</sup> Già ho riferito *supra*, note 58 e 61, alcune critiche alla formula dell'art. 4 del progetto Vivante da parte di G. Valeri e A. Graziani.

<sup>77</sup> Tale sintesi è attribuita, nello stesso verbale, ad Alfredo Rocco: v. *Riv. dir. comm.*, 1920, I, 115. Il corsivo della parola «impresa» appare nello stesso resoconto verbale. La formula finale, poi approvata, pare che sia stata di Arcangeli: v. in tal senso G. VALERI, *Il diritto commerciale e l'agricoltura (a proposito dell'art. 4 prog. prelim. per il nuovo cod. di comm.)*, in *Riv. dir. agr.*, 1923, 8, il quale chiama l'Arcangeli «vero padre spirituale» dell'art. 4.

mità, mentre la formula *sub 2*, che in sé comprendeva anche la prima, fu approvata a maggioranza. Probabilmente, allora, le ragioni del voto vanno trovate nella precedente esposizione delle rispettive opinioni, dalla quale può ricavarsi che la tesi della commercialità della «industria» agraria fu respinta poiché non si riteneva ancora matura l'idea di un'attività di produzione agricola, ancorché complessa, come commerciale e, quindi, della conseguente estensione delle procedure concorsuali agli agricoltori<sup>78</sup>. La tesi della commercialità delle «imprese di trasformazione e vendita» dei prodotti agricoli ricevette il voto della maggioranza, perché l'*impresa di trasformazione* poteva ritenersi già compresa nel (nuovo) elenco degli atti obbiettivi di commercio tra le «imprese di manifatture», sicché la precisazione sarebbe risultata pleonastica<sup>79</sup>. La tesi della commercialità della vendita dei prodotti agricoli ottenne l'unanimità, perché tutti i commissari erano convinti che il diritto vigente non era sufficientemente chiaro in ordine alla commercialità delle «imprese di vendita» di tali prodotti, cosicché si doveva eliminare ogni dubbio in proposito, dichiarando espressamente che l'*organizzazione* di vendita dei prodotti agricoli era commerciale.

Merita, tuttavia, far notare che non tutta la discussione tra i commissari risulta trascritta nei verbali. Invero, da una successiva polemica risultante in alcune riviste giuridiche si ricava che il commissario Bolaffio contestò la relazione che il Presidente Vivante aveva redatto con riferimento al suddetto art. 4 e più precisamente con riguardo alle espressioni da quest'ultimo usate a spiegazione della norma e che qui riporto: «La maggiore novità delle disposizioni sugli atti di commercio, oltre che nel loro ordinamento, sta nel concetto introdotto dall'art. 4 che considera come commerciale *la vendita e la trasformazione* dei prodotti dell'agricol-

---

<sup>78</sup> V. le osservazioni di C. VIVANTE nella seduta del 9 gennaio 1920, in *Riv. dir. comm.*, 1920, I, 113-114. Vivante, in particolare, rilevava che, «considerando atto di commercio l'impresa agricola con carattere industriale o commerciale», si sarebbe creata una profonda disuguaglianza tra l'agricoltura del nord (soggetta al codice di commercio) e l'agricoltura del sud (regolata, ancora, dal codice civile).

<sup>79</sup> Si trattava dell'art. 2, n. 7, del progetto, che più precisamente dichiarava atti di commercio «le imprese mobiliari e immobiliari, *come* quelle di somministrazione, di manifatture, di costruzioni, di miniere, di trasporti, di assicurazioni, di depositi, di spettacoli pubblici e di pubblicità». E così il commissario avv. Treves, solo per evitare equivoci, aveva proposto di aggiungere al n. 7, tra gli altri esempi di impresa, la «impresa di trasformazione dei prodotti del suolo». Si noti, poi, che l'enumerazione delle singole imprese precedute da «come» rendeva chiaro il carattere esemplificativo dell'elencazione.

tura, quando siano compiute nella forma tecnica di un'impresa commerciale o industriale»<sup>80</sup>. Orbene, sulla *Rivista di diritto agrario* del 1923 Bolaffio sosteneva che «l'illustrazione [dell'art. 4 come risultante nella Relazione al Re da parte di Vivante] non [era] in armonia con la lettera dell'articolo illustrato e non lo [chiariva], perché: - 1. [invertiva] i termini delle operazioni: [collocava] prima la *vendita*, poi la *trasformazione dei prodotti dell'agricoltura*; dunque: - 2. non si [trattava] dello spaccio delle derrate trasformate industrialmente, ma dello spaccio di qualunque derrata effettuato dall'agricoltore a mezzo di un'azienda commerciale; - 3. e poiché per n. 7 dell'art. 2 qualunque impresa mobiliare e immobiliare [era] atto oggettivamente commerciale [era] così ribadito, senza ragione, il pensiero che “la forma tecnica di impresa commerciale e industriale” [imprimeva] per sé sola il marchio della commercialità alle operazioni compiute a mezzo di quelle imprese»<sup>81</sup>.

Per comprendere i rilievi di Leone Bolaffio occorre precisare che nel corso della discussione dell'8 e del 9 gennaio 1920 Bolaffio aveva contestato la tesi dell'attribuzione della natura di atto di commercio all'impresa agraria<sup>82</sup>; sicché è particolarmente interessante rilevare quale conclusione egli temeva doversi dedurre dalla ubicazione del termine «vendita» rispetto a «trasformazione» compiuta nella Relazione. Per Bolaffio, cioè, l'anteposizione della parola «vendita» a quella di «trasformazione» così come risultava nella Relazione, avrebbe avuto il significato che fosse commerciale la vendita di *tutti* i prodotti agricoli, tanto quelli allo stato naturale quanto quelli trasformati. Egli sosteneva, invece, che il voto della Commissione ministeriale aveva inteso definire commercia-

---

<sup>80</sup> *Progetto preliminare per il nuovo Codice di commercio*, Milano, 1922, 203 [collocaz. Fondo Bolla 99 nella Biblioteca IDAIC].

<sup>81</sup> Cfr. L. BOLAFFIO, *L'industria agricola ed il fallimento*, cit., 261-262. Si tenga presente che l'articolo di Bolaffio, comparve anche sul *Monitore dei tribunali*, 1923, 673, con una lunghissima nota in «risposta» all'articolo di Vivante di cui *infra*, nota 84. Le citazioni successive si riferiscono alla *Rivista di diritto agrario*.

<sup>82</sup> «Il prof. Bolaffio rispondendo agli oratori, che più specialmente hanno dato importanza al fatto dell'industrializzazione dell'agricoltura per sostenere l'opportunità di riconoscere l'impresa agraria come atto di commercio, non ritiene superfluo ricordare come in nessuno dei grandi paesi europei (es. Francia, Germania) in cui pure l'agricoltura è molto più progredita che da noi, si è sentito ancora il bisogno di rovesciare la tradizione, ponendo l'agricoltura sotto il regime del diritto commerciale. In ogni modo ove si volesse fare un passo in questo senso cautamente, l'oratore proporrebbe questo concetto: dare facoltà agli agricoltori di iscriversi nel registro del commercio; parificare agli altri commercianti gli agricoltori iscritti; lasciare sotto il regime tradizionale del diritto civile tutti quelli che non vogliono iscriversi»: *Riv. dir. comm.*, 1920, I, 113.

le *solo* l'impresa di trasformazione e di *successiva* vendita dei prodotti trasformati. Così affermando che il voto della Commissione era stato tradito, Bolaffio intendeva mettere in evidenza la «vera» formula da essa approvata; perciò si sentiva obbligato a far risultare i «veri» termini onde evitare che gli interpreti fossero indotti, dalla Relazione, ad intendere diversamente ciò che la Commissione aveva approvato. Ed ecco che Bolaffio precisava, al fine di evitare equivoci, che la formula migliore per l'art. 4 sarebbe stata quella secondo la quale «Le operazioni attinenti all'agricoltura [erano] commerciali soltanto se esercitate a mezzo di imprese autonome per la trasformazione e la vendita dei prodotti manufatti»<sup>83</sup>: in altre parole, erano commerciali solo ed esclusivamente le *imprese di vendita dei prodotti agricoli manufatti*, cioè gli *spacci pubblici dei soli prodotti agricoli trasformati* e non dei prodotti agricoli allo stato naturale<sup>84</sup>. Dunque, Bolaffio, nell'indicare che la Commissione aveva approvato che fossero commerciali «gli atti attinenti all'agricoltura quando essa fosse esercitata come impresa di trasformazione o di vendita dei prodotti», affermava che la Commissione aveva preso preciso partito nel dibattito sulla natura degli spacci pubblici dei prodotti agricoli, assegnando la commercialità soltanto alle botteghe in cui si vendevano prodotti agricoli trasformati.

Come ho detto, il contrasto con Bolaffio e Vivante si espresse sulle riviste giuridiche. Infatti, in un articolo comparso sulla stessa *Rivista di diritto agrario* del 1923, Vivante rispose alla contestazione di Bolaffio. Egli, nel difendere il progetto e la relazione, riteneva necessario precisare il suo pensiero chiarendolo meglio. Affermava che sarebbe stato preferibile scegliere fra due alternative: o aggiungere *all'art. 3* del progetto un numero 4 *bis* secondo cui «sono atti di commercio le vendite di merci e derrate in pubblici spacci»; o sostituire la formula dell'art. 4 con «le operazioni relative all'esercizio dell'agricoltura non sono commerciali, a meno che la vendita dei prodotti non si compia in un pubblico spaccio». Gli sembrava pleonastico parlare di imprese autonome di trasformatio-

<sup>83</sup> L. BOLAFFIO, *L'industria agricola ed il fallimento*, cit., 262.

<sup>84</sup> «È insomma l'autonomia della impresa industriale e commerciale per la trasformazione dei prodotti manufatti, che determina il carattere oggettivamente commerciale dell'attività dell'agricoltore, il quale impiega, in tutto od in parte, i prodotti dei fondi propri o da lui coltivati per commercializzare (nel senso legale) la propria speculazione. La connessione dell'attività giuridica agricola, materia civile, non esclude l'autonoma commercialità della impresa che sfrutta i prodotti di quella attività»: L. BOLAFFIO, *op. cit.*, 263.

ne posto che esse sarebbero rientrate senz'altro tra le imprese mobiliari di manifattura dell'art. 3; e ribadiva che la Commissione aveva inteso definire commerciali le imprese di vendita dei prodotti agricoli<sup>85</sup>.

## 9. - Il progetto di codice D'Amelio: anno 1925.

Dunque, all'interno della Commissione del 1920-1922 certamente è esistito un contrasto sullo stesso significato da dare al suo voto in ordine alla commercialità della vendita dei prodotti agricoli, essendo rimasto non chiarito, se non nella Relazione, se la vendita si riferisse a *tutti* i prodotti o solo a quelli *manufatti*, sempre però se fosse *organizzata* a forma di «impresa». Tale contrasto si ripropose all'esterno, perché parte della dottrina si schierò apertamente per la restrizione della commercialità della vendita imprenditoriale a quella dei soli prodotti trasformati<sup>86</sup>, e parte si riferì genericamente alla impresa di vendita e, dunque, alla vendita imprenditoriale di tutti i prodotti agricoli<sup>87</sup>.

La conseguenza fu che il progetto di riforma del codice di commercio del 1925 (che prese il nome di «progetto D'Amelio» dal nome del Presidente della sottocommissione B della Commissione reale per la riforma dei codici), dovette prendere partito fra le predette opposte posi-

---

<sup>85</sup> C. VIVANTE, *La riforma del codice e l'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1923, 414. Le frasi riportate nel testo sono a p. 424. Sul carattere implicito della commercialità delle imprese di trasformazione dei prodotti agricoli v. anche L. TRIPICCIÓN, *Ancora dell'agricoltura e la riforma del codice di commercio*, cit., 420.

<sup>86</sup> Cfr. A. GRAZIANI, *Il codice di commercio in relazione all'agricoltura*, cit., 428: «Le operazioni attinenti all'agricoltura non sono commerciali. È tuttavia commerciale, quand'anche collegata all'esercizio dell'agricoltura, ogni impresa autonoma per la trasformazione e la vendita dei prodotti manufatti». La formula dell'art. 4 del progetto è, poi, criticata - ma per altri motivi - anche da F. LUZZATTO, *L'agricoltura ed il progetto del nuovo codice di commercio*, in *Riv. dir. agr.*, 1923, 12. V. anche i rilievi di D. MAGNO, *L'azienda agricola in relazione agli atti di commercio*, cit., 600-602.

<sup>87</sup> Così mi pare la posizione di G. VALERI, *Il diritto commerciale e l'agricoltura*, cit., 7-9, più con riferimento alla «impresa» che al genere di prodotti venduti negli spacci aperti al pubblico (però l'unico esempio che l'Autore fa, riguarda le «cantine», cioè spacci di prodotti trasformati). Ma v. anche G. VALERI, *Ancora sul nuovo codice di commercio in relazione all'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1923, 259, allorché si riferisce ad una commercializzazione «indipendentemente da un'attività trasformatrice autonoma» (260). Cfr. anche L. TRIPICCIÓN, *Ancora dell'agricoltura e la riforma del codice di commercio*, cit., 424, il quale suggeriva di formulare l'art. 4 del progetto così: «Le operazioni relative all'esercizio dell'agricoltura non sono commerciali. Sono tuttavia commerciali la vendita dei prodotti del suolo in un pubblico spaccio ancorché effettuata dal proprietario; le imprese di trasformazione dei prodotti del suolo gestite in modo autonomo anche se dipendenti o connesse alla coltivazione del suolo; la conduzione dei fondi rustici».

zioni. Così, per l'art. 4 del progetto, «le operazioni relative all'agricoltura non [erano] atti di commercio», mentre «la *vendita* che il proprietario o il coltivatore [faceva] dei prodotti del suo fondo o di quello da lui coltivato, *mediante spacci aperti al pubblico*, [era] *regolata dal diritto commerciale*». La formula taceva sulle imprese di trasformazione dei prodotti agricoli, così da presumerne la commercialità come impresa di manifatture<sup>88</sup>. Essa, invece, attribuiva natura particolare alle vendite in spacci aperti al pubblico sottoponendole, da un lato, al diritto commerciale ma, dall'altro, sottraendo l'agricoltore-venditore da tale diritto. Quest'ultima disposizione trovava, poi, conferma nel successivo art. 10 per il quale «colui che [esercitava] gli spacci menzionati nell'art. 4 non [acquistava] la qualifica di commerciante».

Le ragioni di tale disposizione erano chiaramente lumeggiate nella Relazione. In specie, esse si fondavano sulla necessità di disciplinare la prassi, a quei tempi sempre più comune, degli agricoltori di vendere direttamente i propri prodotti, onde i clienti, che entravano negli spacci da costoro organizzati, non restassero nell'incertezza circa la legge regolatrice degli acquisti fatti<sup>89</sup>. La tutela del consumatore, tuttavia, non

---

<sup>88</sup> Si noti che il progetto del 1925 non dice più che «sono atti di commercio le imprese», ma che «sono atti di commercio le *operazioni delle imprese*». L'art. 3 del progetto, infatti, recitava: «Sono atti di commercio: 1° le operazioni di scambio collegate con un ulteriore atto di scambio su merci, derrate e titoli di credito, come la compera per rivendere; 2° le operazioni su immobili fatte a scopo di speculazione commerciale; 3° le operazioni di banca; 4° le operazioni cambiarie; 5° le operazioni a termine su titoli di credito; 6° le operazioni relative alla costituzione delle società commerciali e le operazioni sulle loro quote ed azioni; 7° le operazioni relative alla navigazione; 8° le *operazioni delle imprese* di assicurazioni, di somministrazione, di *manifatture*, di costruzioni, di miniere, di trasporti, di spedizioni, di deposito, di spettacoli pubblici, di gestione e di amministrazione e quelle tipografiche ed editrici; 9° le operazioni delle agenzie di affari, di informazioni, di pubblicità; 10° le operazioni di mediazione in affari commerciali». E nell'ultimo capoverso del detto art. 3 si aggiungeva: «Sono parimenti atti di commercio le operazioni ausiliarie o connesse alle precedenti».

<sup>89</sup> La Relazione [riportata per la parte che qui interessa in G. VALERI, *Materia di commercio e agricoltura nel Progetto della Commissione reale per la riforma dei codici (1925)*, in *Riv. dir. agr.*, 1925, 403-404] dichiarava: «Vi è una crescente tendenza da parte degli agricoltori ad organizzare *direttamente* la vendita dei prodotti dei propri fondi mediante pubblici spacci. È una tendenza che va in ogni modo incoraggiata, perché portando alla soppressione degli intermediari, può utilmente servire come calmiera nei prezzi delle derrate di maggior consumo, e può impedire gli accaparramenti e gli occultamenti delle derrate, specialmente in momenti di crisi. // Ora vi sono in proposito due interessi in contrasto: l'interesse del pubblico a vedere regolata dalla legge commerciale la vendita delle derrate che avviene in pubblici spacci, anche se tale vendita sia organizzata direttamente dagli agricoltori, perché chi entra in uno spaccio di derrate, senza sapere da chi lo spaccio sia organizzato, non deve restare nell'incertezza circa la legge regolatrice degli acquisti fatti; l'interesse degli agricoltori a non vedersi trasformati in commercianti - e quindi soggetti

perveniva fino al punto di attribuire la qualità di «atto di commercio» a tale vendita, che invece era *soltanto* assoggettata alla legislazione commerciale<sup>90</sup>, dato che non determinava la trasformazione dell'agricoltore da soggetto «civile» a soggetto «commerciale». La conseguenza di siffatta «duplicazione» della natura dell'atto e del soggetto – il primo, assoggettato alla legge commerciale; il secondo, assoggettato alla legge civile – era che tutti gli altri negozi giuridici dall'agricoltore posti in essere nell'esercizio della sua attività di produzione e anche di vendita *fuori* dagli spacci pubblici erano «civili».

Il fatto che ora si parlasse non di «impresa di vendita» (come nel progetto di riforma del 1922) ma, più semplicemente, di «spaccio aperto al pubblico», determinava, però, il sorgere di altri problemi e discussioni. Si noti, invero, che *soltanto la vendita dei prodotti agricoli a mezzo di spacci pubblici* era regolata dal diritto commerciale. Il che implicava che restasse definitivamente «bocciata» la tesi di Rocco e che, quindi, fosse esclusa dalla commercialità l'organizzazione con complessa forma imprenditoriale della stessa attività agricola di produzione<sup>91</sup>. Inoltre, se si riteneva

---

a tutti gli obblighi e a tutte le sanzioni comminate dalla legge per i commercianti - solo perché essi abbiano organizzato uno spaccio di vendita diretta dei loro prodotti. // Il codice vigente (art. 5) ha visto solo l'interesse degli agricoltori, disponendo, com'è noto, che la vendita, che il proprietario o il coltivatore fa dei prodotti del fondo suo o da lui coltivato, non è atto di commercio. // La sotto-commissione, dopo ponderato esame della questione, ha creduto di poter contemperare i due interessi in contrasto, conservando bensì la disposizione del codice vigente, nel senso che la vendita diretta dei prodotti del proprio fondo *non sia atto di commercio idoneo a creare il commerciante*; ma disponendo d'altra parte che la vendita diretta dei prodotti del proprio fondo da parte del proprietario o del coltivatore, quando sia organizzata in spacci aperti al pubblico (cantine, spacci di frutta e ortaggi, ecc.) *resti tuttavia regolata dalla legge commerciale* (art. 4 capoverso). Dal punto di vista teorico, la figura di un rapporto regolato dalla legge commerciale, anche se non collegato a un atto di commercio, né all'attività di un commerciante, è certo nuova, ma non ha nulla di illogico. Forse essa potrebbe adottarsi anche ai rapporti commerciali assoluti; rapporti cambiari; rapporti attinenti ad operazioni a termine su titoli di credito; rapporti attinenti alla navigazione. Dal punto di vista pratico, la soluzione accolta rassicura le classi agricole contro il pericolo dell'accogliendo degli obblighi e delle sanzioni professionali dei commercianti, senza sottrarre la vendita delle derrate negli spacci organizzati direttamente dagli agricoltori, con tecnica commerciale, al dominio della legge commerciale».

<sup>90</sup> Si ricordi che qualcosa del genere avveniva *ex art. 54 cod. comm.*, per i negozi unilateralmente commerciali. «Innovatrice» è definita la formula dell'art. 4 del progetto del 1925 da C. SCUTO, *La determinazione della materia di commercio e la classificazione dei relativi atti secondo il vigente Codice commerciale e i progetti di riforma*, in *Riv. dir. comm.*, cit., 341.

<sup>91</sup> Sicché L. MOSSA, *Per il nuovo codice di commercio*, in *Riv. dir. comm.*, 1928, 1, 22, osservava che il progetto del 1925 creava, per le imprese agricole, «un sistema ibrido ed assurdo». Anche A. ARCANGELI, *Corso di diritto commerciale*, Dispense per l'anno accademico 1926-1927, cit., 18, riteneva la formula dell'art. 4 del progetto del 1925 «una soluzione ibrida ed illogica». V. anche M. ROTONDI, *L'autonomia del codice di commercio nei lavori della Commissione reale per la riforma dei codici*,

che la vendita in spacci fosse *meno* dell'impresa di vendita<sup>92</sup>, si sarebbe potuto concludere che sarebbero rimaste fuori della commercialità anche le «imprese» di vendita all'ingrosso dei prodotti agricoli che la formula del 1922, invece, permetteva di definire commerciali<sup>93</sup>. Di converso, l'esercizio dell'attività di trasformazione dei prodotti agricoli nelle dimensioni di «impresa» doveva ritenersi implicitamente ricompresa nelle «operazioni delle imprese di manifatture» di cui al n. 8 dell'art. 3 del progetto<sup>94</sup>.

## 10. - Il progetto di codice Asquini: anno 1940.

Dal 1925 fino al nuovo progetto di riforma del codice di commercio del 1940 (quello che dal nome del Presidente della Commissione si è soliti chiamare progetto Asquini) non risultano importanti discussioni dottrinali sulla natura degli «spacci di vendita dei prodotti agricoli» o sulla natura della «trasformazione e vendita» di tali prodotti. Invece, il dibattito si era incentrato soprattutto, sul criterio che avrebbe dovuto servire da misura del collegamento dell'attività di trasformazione e/o dell'attività di vendita dei prodotti agricoli alla attività (civile) di produzione<sup>95</sup>.

---

in *Studi in memoria di Zanzucchi*, Milano, 1927, 173, e poi in *Scritti giuridici*, vol. III, *Studi di diritto commerciale e di diritto generale delle obbligazioni*, Padova, 1961, 27, spec. 38-39 [collocaz. A/2558 nella Biblioteca IDAIC], che, a proposito di questa attività di vendita in spacci aperti al pubblico assoggettata al diritto commerciale ma incapace di qualificare commerciante l'agricoltore-venditore, rilevava: «quello che interessa a noi rilevare, è che, accanto alle tradizionali categorie di atti di commercio obbiettivi, subbiettivi, unilaterali - conservate ed ampliate dal progetto - occorre far posto a questa nuova categoria d'attività, di importanza economica notevolissima, destinate ad essere disciplinate dalla legge commerciale indipendentemente dalla possibilità che chi pur professionalmente le eserciti diventi un commerciante» (39).

<sup>92</sup> Cfr. G. VALERI, *op. ult. cit.*, 405. Così, per l'Autore, «la forma commerciale assunta dalle vendite dei prodotti agricoli (pubblico spaccio), (...) deve prevalere sulla sostanza civile della singola operazione (scambio diretto e non intermediario)» (405). «Qui nelle vendite di derrate mediante spaccio aperto al pubblico, sarà l'organizzazione dello stabilimento, effettuata coi metodi tipici dell'azienda mercantile (già fin dai tempi romani *taberna* è sinonimo di *negotiatio*), che, salva sempre la condizione personale del venditore, imprimerà natura commerciale, in senso giuridico, ad operazioni costituenti, nella loro sostanza economica, null'altro che modi di realizzazione dei profitti dell'azienda agraria» (406). Invece per A. ARCANGELI, *Istituzioni di diritto agrario*, Roma, 1936, 61 [collocaz. Fondo Bolla 450 e A/ 263 nella Biblioteca IDAIC], la vendita che l'agricoltore faceva dei suoi prodotti doveva restare di natura civile e non mutare natura per il modo come veniva fatta.

<sup>93</sup> Cfr. S. SOTGIA, *Studi per la riforma del diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1928, I, 564. V. anche C. SCUTO, *op. ult. cit.*, 341.

<sup>94</sup> Cfr. G. VALERI, *Materia di commercio e agricoltura*, cit., 404.

<sup>95</sup> Cfr. F. MAROI, *Le attività collaterali della produzione agraria e il criterio dell'accessorietà*, in *Riv. dir. agr.*,

In altre parole, il tema della «connessione» degli atti «successivi» a quello della produzione agricola fu il tema fondamentale dei quindici anni tra il 1925 ed il 1940, con l'esposizione delle varie tesi a cui ho già fatto richiamo *supra* nel par. 7 e al quale mi basta fare rinvio. Quello che devo, però, aggiungere è la particolare attenzione che viene ora rivolta alla nozione di «impresa».

Negli studi di quel periodo della nostra storia che va sotto il nome di Ventennio fascista assume notevole rilievo il concetto di impresa quale categoria ordinante l'intera disciplina dell'attività economica, e di *qualsiasi* attività economica<sup>96</sup>. E ciò intendo mettere in evidenza non tanto per accreditare la tesi di chi vorrebbe attribuire al diritto corporativo l'idea unitaria dell'impresa nel nostro codice civile del 1942<sup>97</sup>, quanto, invece, per dare conto della presa di coscienza, da parte della dottrina, della validità della nozione di impresa anche per l'agricoltura<sup>98</sup>. In altre parole, negli anni '30 sempre di più si avvertiva che era la «impresa» a dominare l'economia nazionale e la realtà storica<sup>99</sup> e che «anche il diritto agrario [era] positivamente avviato a congiungersi, per i suoi contratti di massa, col diritto del lavoro e dell'economia»<sup>100</sup>. Anzi, «ogni

---

1938, 9. V. anche A. ARCANGELI, *Istituzioni di diritto agrario*, cit., 44 ss.; G. DE SEMO, *Agricoltura e materia di commercio*, in *Diritto e pratica commerciale*, 1938, I, 3 ss.

<sup>96</sup> Cfr. L. MOSSA, *I problemi fondamentali del diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1926, I, 233 ss.; ID., *Per il nuovo codice di commercio*, *ibidem*, 1928, I, 16 ss.; ID., *Modernismo giuridico e diritto privato*, già in *Archivio di studi corporativi*, e poi in *L'impresa nell'ordine corporativo*, Firenze, 1936, 31 ss. [collocaz. Fondo Bolla 1324 nella Biblioteca IDAIC]; ID., *Scienza e metodi del diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1941, 87 ss. Ma v. anche S. SOTGIA, *Il diritto commerciale nell'ordinamento corporativo*, Padova, 1942, per il quale (32) «l'ordinamento corporativo ed il principio corporativo sono tali da accentuare l'autonomia del diritto commerciale nei confronti del diritto civile».

<sup>97</sup> V., ad es., P.G. JAEGER, *La nozione di impresa dal codice allo statuto*, Milano, 1985, 14 ss. [collocaz. A/3091 nella Biblioteca IDAIC], per il quale il concetto di impresa, nel suo nuovo significato economico-tecnico, dovrebbe ritenersi proveniente dall'ordinamento corporativo. Nega tale corrispondenza G. VALERI, *Il codice di commercio. Come fu soppresso. Come dovrà risorgere*, in *Riv. dir. comm.*, 1945, I, 12, allorché attribuisce al regime, con l'unificazione dei codici, il tentativo di «attuare anche sul terreno privatistico il concetto, o meglio il preconconcetto, dell'unità corporativa dell'impresa». Sulla stessa posizione v. L. MOSSA, *Per il diritto dell'Italia*, in *Riv. dir. comm.*, 1945, I, 1 ss.: «il diritto dell'impresa non è stato inventato dal codice del 1942» (8). Di estremo interesse sono le riflessioni di P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, 1963, spec. 69 ss. (il cap. IV intitolato «La commercialistica italiana tra due generazioni»).

<sup>98</sup> Cfr. L. MOSSA, *Per il nuovo codice di commercio*, cit., 22; S. SOTGIA, *op. ult. cit.*, 33. V. anche G. AULETTA, *Dal codice di commercio del 1882 al codice civile del 1942, in 1882-1982. Cento anni dal codice di commercio*, Milano, 1984, 83 ss. [collocaz. A/3161 nella Biblioteca IDAIC]; G. SCHIANO DI PEPE, *Attività agricola e impresa: divenire di una categoria*, *ibidem*, 269 ss.

<sup>99</sup> Cfr. L. MOSSA, *Per il nuovo codice di commercio*, cit., 20.

<sup>100</sup> L. MOSSA, *Modernismo giuridico e diritto privato*, cit., 54.

*esercizio*, a base di lavoro e sociale, *del diritto di proprietà è un'impresa*<sup>101</sup>: sicché non fu decisione eccezionale quella di definire «imprenditore» l'agricoltore nel formulare, dopo l'art. 2082 sull'imprenditore in generale e prima dell'art. 2195 sull'imprenditore commerciale, la disposizione dell'art. 2135 sull'imprenditore agricolo.

Tornando all'esame dei lavori della Commissione presieduta da Asquini si rileva che nell'art. 1 del progetto di riforma del codice di commercio del 1940, le attività dell'agricoltura e della pastorizia, pur definite «impresa», erano escluse dalla commercialità<sup>102</sup>. La formulazione è nel senso che «l'esercizio dell'agricoltura e della pastorizia, anche se organizzata ad *impresa*, non ha natura commerciale»<sup>103</sup>; ma «è tuttavia commerciale l'attività diretta alla trasformazione e all'alienazione dei prodotti dell'agricoltura e della pastorizia, che non rientri nell'esercizio *normale* dell'industria agricola o armentizia e dia luogo all'organizzazione di un'*impresa autonoma*». Dunque, l'attività agricola poteva assurgere, o al contrario non assurgere, alla categoria giuridica dell'impresa, ma qualora fosse anche assurta alle «dimensioni» proprie della impresa in

<sup>101</sup> L. MOSSA, *op. ult. cit.*, 55 (il corsivo è mio); ID., *La nuova scienza del diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1941, I, 439 ss., il quale, con riferimento al nuovo codice civile del 1942, dice: «Dai libri della proprietà, delle obbligazioni vanno alle imprese regole e principi di giustizia, che il libro del lavoro splendidamente ricambia, e prima di tutto con le fonti del diritto corporativo dell'economia, che sono lo statuto moderno dei contratti e delle obbligazioni. L'unione fa scaturire un flusso costante di regole che assicurano la più organica disciplina degli istituti insieme congiunti o spinti da affinità irresistibili gli uni verso gli altri. Sono gli istituti del diritto dell'economia, nelle regole generali sulle fonti e sull'impresa quale organismo del lavoro, dell'agricoltura, dell'industria e del commercio» (441).

<sup>102</sup> L'art. 1 del progetto Asquini stabiliva: «La legge considera commerciale ogni attività organizzata ad impresa avente per oggetto: 1. operazioni relative alla produzione di cose o di servizi destinati allo scambio; 2. operazioni relative alla interposizione nello scambio di cose mobili o immobili; 3. operazioni bancarie; 4. operazioni di assicurazione; 5. operazioni ausiliarie alle precedenti. // L'esercizio dell'agricoltura e della pastorizia *anche se organizzata ad impresa* non ha natura commerciale. // È tuttavia commerciale l'attività diretta alla trasformazione e all'alienazione dei prodotti dell'agricoltura e della pastorizia, che non rientri nell'esercizio normale dell'industria agricola o armentizia e dia luogo all'organizzazione di un'*impresa autonoma*» (i corsivi sono miei).

<sup>103</sup> Probabilmente si sentiva la necessità di chiarire la questione dell'allevatore di animali che acquistava il bestiame al fine di rivenderlo. Ed infatti, secondo Cass. Regno 3 giugno 1936, in *Foro it.*, 1936, I, c. 896, «la pastorizia assume il carattere di impresa commerciale con carattere speculativo allorché il pastore non si limita ad alienare i prodotti delle cose sue [cioè dei terreni coltivati], ma acquista o mantiene il bestiame al fine di rivenderlo, o di venderne i prodotti [come i latticini]», dopo avere rilevato che la Corte di merito aveva, con corretta motivazione, dedotto dai fatti accertati che «d'allevamento del bestiame non costituiva, nel caso concreto, un'attività accessoria all'industria agricola, contemplata dall'art. 5 cod. comm., ma rappresentava un'industria armentizia autonoma e prevalente».

senso giuridico, l'attività economica agricola restava una attività *civile*. Con la conseguenza che dalla commercialità venivano esclusi tanto il modesto operatore economico agricolo, quanto la grande impresa agricola, per cui tutti i negozi da siffatti agricoltori posti in essere e, innanzitutto, quelli della vendita dei prodotti erano soggetti al codice civile. Quello che, però, mi interessa mettere in evidenza è la parte finale dell'art. 1 del progetto Asquini. Da essa si ricava che a dar luogo ad una organizzazione di una *impresa autonoma* e distinta da quella della agricoltura e della pastorizia poteva essere *soltanto un'attività di trasformazione e di alienazione dei prodotti agricoli* rientrante nell'*esercizio normale* dell'industria agricola od armentizia. In altre parole, avrebbero potuto dar vita ad una impresa autonoma le attività trasformatrici degli agricoltori e degli allevatori che non rientrassero nella tradizione e nella normalità. Di contro, quelle che erano attività normali presso gli agricoltori non avrebbero mai dato luogo ad un'autonoma impresa commerciale perché esse erano da ritenersi «connesse» all'attività di coltivazione del fondo e dell'allevamento del bestiame<sup>104</sup>. Coticché, dunque, mai le attività di vendita dei prodotti agricoli allo *stato naturale* avrebbero potuto assurgere alla forma della impresa autonoma, dato che era normale per gli agricoltori vendere i propri prodotti sul campo o in locali proporzionati al tipo e alla quantità della produzione<sup>105</sup>. Così, nella formu-

---

<sup>104</sup> Trattasi della tesi di A. ARCANGELI, *Agricoltura e materia di commercio*, cit., 132, che ora, dopo la sua morte, otteneva, sempre di più, consenso. Nella Relazione al Progetto Asquini, vol. III, 10-11, esplicitamente era detto che «la natura delle attività è tenuta presente soprattutto al fine di determinare le imprese che debbono considerarsi commerciali. Non ogni attività, solo perché organizzata ad impresa, viene considerata commerciale, ma solo quelle attività che hanno per oggetto la produzione di cose e servizi per lo scambio, il commercio in senso economico, le operazioni di banca e di assicurazione». E, in particolare, «rispetto alle imprese che hanno per oggetto l'esercizio dell'agricoltura e della pastorizia si è tuttavia dovuto tener presente che spesso all'attività agricola o armentizia è connessa un'attività tipicamente industriale o commerciale, e rispetto a queste attività connesse si è ritenuto di dover applicare la legge commerciale, quando le attività stesse, *oltre a non giustificarsi con l'esercizio normale* dell'industria agricola o armentizia, siano organizzate come imprese autonome».

<sup>105</sup> Sul progetto Asquini non ho trovato molta dottrina. Ho, così, tenuto presente, oltre a M. ROTONDI, *La riforma della legislazione commerciale. Parere sul progetto preliminare del nuovo codice di commercio*, in *Studi di diritto privato italiano e straniero* diretti da Rotondi, vol. I, Milano, s.d. (ma 1940), e poi in *Studi di diritto commerciale e di diritto generale delle obbligazioni*, cit., vol. III, 73 ss., le tesi della normalità e dell'autonomia - entrambe le espressioni sono, infatti, contenute nell'art. 1 del progetto - esposte *supra*. Se M. ROTONDI, *op. cit.*, 92, riteneva esatto escludere dalla attività di commerciante e dai suoi obblighi «l'attività agricola e armentizia, quando non sia connessa con un'attività tipicamente industriale o commerciale», G. FERRI, *L'impresa nel sistema del progetto del codice di commercio*, in *Diritto e pratica commerciale*, 1940, I, 193 ss., dopo aver preso atto che «è

lazione dell'art. 1 del progetto Asquini, il termine «alienazione» scritto dopo quello di «trasformazione» e ad esso unito dalla congiunzione «e» sembrava richiamarsi alle considerazioni espresse da Bolaffio nella sua contestazione della Relazione Vivante sul progetto del 1922: cioè, che la commercialità eventualmente avrebbe potuto riferirsi solo alle imprese (autonome) di vendita di *prodotti trasformati*<sup>106</sup>. D'altronde, il completo silenzio che il progetto manteneva sugli spacci pubblici di prodotti agricoli, cioè sull'argomento che aveva intessuto di sé tutto il dibattito degli anni precedenti sui confini tra agricoltura e commercio, è da ritenersi estremamente significativo.

### **11. - Sulle diverse progressive formulazioni della disposizione poi divenuta l'art. 2135 del codice civile dell'anno 1942.**

Il progetto Asquini era stato appena approvato dalla sottocommissione delle assemblee legislative<sup>107</sup> quando si è verificato il ribaltamento del programma governativo di emanare due distinti codici di diritto privato, il codice civile e il codice commerciale.

Non intendo esporre il dibattito dottrinale intorno alla unificazione dei codici e sulle ragioni ad essa sottese<sup>108</sup>. Qui mi interessa rilevare queste tre molto ravvicinate date: l'unificazione dei codici fu decisa nel corso della riunione presso il Ministro Guardasigilli Grandi il 4 dicembre

---

sembrato che la diversità delle esigenze che sono proprie dell'agricoltura, soprattutto la diversità del ciclo produttivo non consentisse l'assoggettamento ad una legge comune» (195), concludeva invece che «esistono evidenti ragioni per ricomprendere l'impresa agricola nella disciplina del codice di commercio, quando questa si basi sul concetto di impresa» mentre, invece, «nel sistema dei progetti del codice di commercio e del codice delle obbligazioni l'impresa agricola è quasi dimenticata: non è regolata nel codice delle obbligazioni perché impresa; non è regolata nel codice di commercio perché non è impresa commerciale. Per il rispetto di una lontana tradizione si finisce col dimenticare la realtà e la logica e con il disconoscere in definitiva le basi stesse dell'ordinamento corporativo, il quale inquadra tutte e non soltanto alcune delle organizzazioni produttive, l'impresa agricola accanto all'impresa commerciale e industriale» (196).

<sup>106</sup> V. *supra* testo corrispondente alle note 83 e 84. V. anche A. GRAZIANI, *Il codice di commercio in relazione all'agricoltura*, cit., *supra*, nota 61.

<sup>107</sup> Si era nel luglio del 1940: la notizia è tratta da B. ACQUAS, *L'impresa agricola dal codice di commercio al codice civile e la sua tendenza evolutiva*, in *Dir. fall.*, 1984, I, 320 [la rivista *Diritto fallimentare* è presente nella Biblioteca IDAIC dall'annata 1947 fino all'annata 2013].

<sup>108</sup> Cfr., innanzitutto, C. VIVANTE, *L'unità del diritto privato*, prolusione bolognese del 1888, pubblicata come introduzione al *Trattato di diritto commerciale*, cit. (ma, per la «conversione» di Vivante all'utilità di un separato codice di commercio, v. *L'autonomia del diritto commerciale ed i progetti di*

1940; la formalizzazione della unificazione fu disposta nella riunione del Consiglio dei ministri del 4 gennaio 1941; l'elaborazione e la stesura del nuovo libro V «Del lavoro» che la realizzava avvenne entro l'aprile 1941<sup>109</sup>. In altre parole, in soli quattro-cinque mesi si produsse l'unificazione delle due distinte discipline del «commercio» e della «agricoltura» benché prima di allora esse non fossero state oggetto di approfondita analisi al fine di una loro armonizzazione, stante la consapevolezza della necessità o quanto meno dell'opportunità della loro disciplina differenziata<sup>110</sup>.

Orbene, questa «corsa» verso l'unificazione dei due codici di diritto privato provocò il verificarsi di «frettolosi adattamenti di norme e d'interi complessi *preformati per altre collocazioni e sotto altre ispirazioni*»<sup>111</sup>. Così, e poiché «particolarmente nel settore agrario, non vi era un analogo [al settore commer-

*riforma*, in *Riv. dir. comm.*, 1925, I, 572); e M. ROTONDI, *La questione del codice unico delle obbligazioni e il progetto di riforma del codice di commercio*, in *Monitor dei tribunali*, 1923, I, 705, ed ora in *Studi di diritto commerciale*, cit., 3. Per una sintesi del dibattito v. M. ROTONDI, *Evoluzione ed involuzione dell'autonomia del diritto commerciale in Italia*, in *Studi di diritto comparato e di teoria generale*, Padova, 1972, 660-678 [colloc. A/2916 Biblioteca IDAIC]. Ma per la tesi di un codice unico del diritto privato come reclamato dalla «rigorosa unità dell'ordinamento giuridico che la dottrina del fascismo, rigorosamente unitaria, informa e regola», v. C. COSTAMAGNA, *Linee del diritto privato del fascismo*, in *Lo Stato*, 1937, 1 ss. Sul fatto che l'unificazione fu un vero colpo di testa legislativo v. G. VALERI, *Il codice di commercio. Come fu soppresso. Come dovrà risorgere*, cit., 12.

<sup>109</sup> Cfr. A. ASQUINI, *Dieci anni dopo l'abrogazione del codice di commercio*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1951, 78 ss., e poi in *Scritti giuridici*, Padova, 1961, vol. III, 101 ss. [collocaz. A/212 Biblioteca IDAIC], da cui citerò (l'indicazione dell'ultima data, di cui al testo, è a p. 107, con la precisazione dell'Autore che entro l'aprile del 1941 si sarebbe dovuto terminare la formulazione del libro V «perché il decreto reale di approvazione era datato 30 gennaio 1941»). V. ancora di A. ASQUINI, *Codice di commercio*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, 1960, 250 [tutti i volumi dell'*Enciclopedia del diritto* sono presenti nella Biblioteca IDAIC]; ID., *Dal codice di commercio del 1865 al libro del lavoro del codice civile del 1942*, in *Riv. dir. comm.*, 1967, I, 1 ss. Cfr. altresì, sulla riunione del dicembre 1940, F. VASSALLI, *Motivi e caratteri della codificazione civile*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1947, 88, nota 11. Il testo, senza le note, era stato già pubblicato con il titolo *Il nuovo codice civile*, in *Nuova Antologia*, 1942 (fasc. n. 1685), 159-167. V., ora, R. TETI, *Codice civile e fascismo. Sull'unificazione del diritto privato*, Milano, 1990, spec. 153 ss. [collocaz. A/ 4124 nella Biblioteca IDAIC].

<sup>110</sup> La lettura dei saggi comparsi nella immediatezza della promulgazione del codice civile del 1942 ci dà la conferma dell'idea, allora corrente tra i giuristi, in ordine ad una sostanziale diversità dell'attività agricola rispetto a quella commerciale, che avrebbe sollecitato quanto meno un'eco della precedente disciplina differenziata, benché ora all'interno dell'unica parte del nuovo codice civile come una sorta di quel codice delle imprese prefigurato da parte della dottrina. In ordine alla necessità di un autonomo codice (o libro) «della produzione e degli scambi» v. le osservazioni di F. MESSINEO, *«Libro dell'impresa» e materia di commercio*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 1940, I, 181 ss. Riferiscono di un opportuno «codice delle imprese» altresì A. ASQUINI, *Dieci anni dopo*, cit., 103; L. MOSSA, *Impresa commerciale ed impresa agraria nel nuovo codice*, in *Riv. dir. agr.*, 1941, 144. Ed anche si ricordi G. FERRI, *L'impresa nel sistema del progetto del codice di commercio*, cit., il quale, ritenendo opportuno un unico codice delle imprese, affermava che «la comprensione nel codice [di commercio] della impresa agricola non esclude[va] la possibilità di una disciplina particolare, come non la esclude[va] per le aziende di credito e per le imprese di assicurazione» (195).

<sup>111</sup> F. VASSALLI, *Motivi e caratteri della codificazione civile*, cit., 88, nota 11 (il corsivo nella citazione è mio).

ziale] materiale legislativo a piè d'opera, (...) la preoccupazione maggiore ivi fu quella di non interferire con la materia già regolata in altri libri del codice civile già approvati e nella legislazione speciale, per modo che la parte del libro del lavoro dedicata a tali settori [è risultata] molto più scarna e meno organica. Ma tali ineguaglianze erano inevitabili, perché, a parte le circostanze contingenti, la nuova sistemazione legislativa non poteva cancellare il diverso grado di sviluppo e il diverso grado di autonomia delle diverse branche del diritto rispondenti ai diversi settori dell'economia secondo la natura delle cose»<sup>112</sup>.

Orbene, all'interno del libro V «Del lavoro» del nuovo unico codice civile, la diversità dell'agricoltura rispetto al commercio venne fondamentalmente riferita al precedente rilievo che la terra, quale bene di per sé produttivo, aveva avuto sotto il codice civile del 1865 e in forza dell'art. 5 del codice di commercio del 1882<sup>113</sup>, e ciò anche ora quando l'esercizio della coltivazione e dell'allevamento è valutato sotto il profilo *imprenditoriale*<sup>114</sup>. Peraltro, specifiche motivazioni economiche differenziatrici ancora non risultavano chiaramente esplicitate e quindi non erano adeguatamente emerse dal confuso quadro cui, in modo breve ed indistinto, veniva dato il nome di «natura dei fatti e delle cose»<sup>115</sup>.

Ai fini della mia ricostruzione del testo dell'art. 2135 del codice civile

<sup>112</sup> A. ASQUINI, *Dieci anni dopo l'abrogazione del codice di commercio*, cit., 107.

<sup>113</sup> Cfr. G. FERRI, *L'unificazione legislativa*, cit., 5, per il quale la scelta di un codice civile unico rispetto al programma di un autonomo codice delle imprese fu dovuta alla «insormontabile difficoltà di staccare la disciplina dell'impresa agricola dalla disciplina del fondo, contenuta nel libro del codice civile della proprietà».

<sup>114</sup> Cfr. P. FERRO LUZZI, *L'impresa*, in B. LIBONATI - P. FERRO LUZZI (a cura di), *Quaderni romani di diritto commerciale*, vol. I, *L'impresa*, Milano, 1985, 11, che afferma di ritenere «esistente l'impresa agricola ogni qual volta nel ciclo produttivo delle attività di coltivazione, silvicoltura e allevamento di bestiame assume rilevanza il fondo e la sua naturale potenzialità produttiva» (34-35).

<sup>115</sup> Cfr. A. ASQUINI, *Il diritto commerciale nel sistema della nuova codificazione*, in *Riv. dir. comm.*, 1941, I, 433: «Ci sono due fondamentali tipi di impresa che il codice non poteva ignorare e che ha particolarmente disciplinato. Sono i tipi di impresa che rispondono ai due fondamentali settori dell'economia: da un lato l'economia agricola: dall'altro lato l'economia commerciale, industriale, bancaria e assicurativa; settori che hanno per *legge di natura* caratteri diversi: diverso sviluppo dei cicli produttivi, diverso rapporto tra investimenti immobiliari e mobiliari, diverso funzionamento del credito e quindi esigenze diverse soprattutto in materia di organizzazione e amministrazione aziendale, di pubblicità legale, di garanzia per il credito» (il corsivo è mio). Per una ricostruzione delle ragioni che sollecitano una distinta disciplina della impresa agricola v. ora, quanto al momento della produzione, ad es. A. CARROZZA, *La problematica giuridica del rischio in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1984, I, 285 ss.; e, quanto al momento del mercato ossia con riguardo alle leggi economiche che governano il mercato dei prodotti agricoli (le cosiddette leggi di King e di Engel), E. ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, cit., 15 ss., spec. 25-27. Per una disamina della portata e del concetto di «natura delle cose», con riferimento alla materia

del 1942 è utile la lettura delle varie formule che si sono succedute nei pochi mesi di gennaio-aprile 1941<sup>116</sup>. La *prima* statuiva all'art. 18 che «è impresa agricola quella che ha per oggetto l'esercizio di un'attività agricola, forestale, armentizia sul fondo proprio od altrui», e precisava all'art. 20 che «l'imprenditore agricolo che organizza una impresa autonoma per la trasformazione o l'alienazione dei prodotti del fondo è considerato commerciante». La *seconda* ripeteva, agli artt. 23 e 25, frasi identiche a quelle testé ricordate. La *terza* non distingueva più tra impresa agricola e impresa commerciale e dettava un'unica disposizione sull'imprenditore, ma precisava, al comma 2 dell'art. 43, che «l'agricoltore che esercita un'attività diretta alla trasformazione o all'alienazione dei prodotti del fondo o altra impresa connessa all'agricoltura è soggetto all'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese se tale attività non rientra nell'esercizio normale dell'agricoltura»<sup>117</sup>. La *quarta* stabiliva, nel comma unico dell'art. 68, che «è imprenditore agricolo chi esercita un'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura e all'allevamento del bestiame e le attività connesse. Si reputano connesse le attività dirette alla trasformazione o alla alienazione dei prodotti del proprio fondo quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura». La *quinta* e la *sesta* statuivano, all'art. 68, comma 1, che «è imprenditore agricolo chi esercita un'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e attività connesse», mentre al comma 2 precisavano che «Si reputano connesse le attività dirette alla trasformazione o alla alienazione dei

---

commerciale ed agraria, v. V. PANUCCIO, *La natura delle cose in diritto commerciale e in diritto agrario*, in *Metodi e contenuti del diritto agrario moderno*, Atti del Convegno di studi (Pisa, 7-8 giugno 1985) a cura di A. Massart, Milano, 1986, 302 ss. [collocaz. A/3160 nella Biblioteca IDAIC].

<sup>116</sup> Le formulazioni cui faccio qui riferimento sono state da me tratte da G.B. FERRI, *Proprietà produttiva e impresa agricola*, Torino, 1992, 130-132 [collocaz. A/4349 nella Biblioteca IDAIC] e da B. ACQUAS, *L'impresa agricola dal codice di commercio al codice civile e la sua tendenza evolutiva*, cit., 322-323, note 90 e 92. In argomento v. anche A. JANNARELLI, *La vicenda storica dell'impresa agricola*, in A. JANNARELLI - A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, Torino, 2009, 55-84 [collocaz. A/5836 nella Biblioteca IDAIC]; ID., *L'imprenditore agricolo e le origini del libro V del codice civile*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2001, 511. [Le annate della rivista *Quaderni Fiorentini* sono presenti nella Biblioteca dell'IDAIC dal 1972 al 2015].

<sup>117</sup> Veniva abbandonato, ai fini della dichiarazione di commercialità dell'operatore economico, il criterio della autonomia, mentre veniva accolto quello della normalità in ordine ad «operazioni di trasformazione od alienazione dei prodotti del fondo» secondo l'ordine dei due termini proprio del vecchio progetto Vivante e del progetto Asquini, e con la definitiva «messa da parte» del richiamo alle operazioni di vendita mediante spacci aperti al pubblico introdotto dal progetto D'Amelio e tralasciato dal progetto Asquini.

prodotti della propria azienda agricola», senza ribadire il criterio limitativo della normalità.

Dunque, la progressione delle bozze consente di rilevare che le ultime tre formule sono, nella loro completezza, l'antesignana di quella definitiva dell'art. 2135 del codice del 1942, in cui risultava statuito che: «È imprenditore agricolo chi esercita un'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e attività connesse. //Si reputano connesse le attività dirette alla trasformazione o all'alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura»<sup>118</sup>.

Orbene, l'esame delle varie disposizioni contenute nelle varie bozze del progetto del libro V e le loro differenze rispetto alla disposizione definitiva confermano la persistenza del dibattito intorno al criterio da adottare per segnare il discrimine tra attività agricola e attività commerciale, con riferimento alle attività di «trasformazione o alienazione» dei prodotti agricoli. Ma tre cose vanno messe subito in evidenza: la prima è la definitiva «sparizione» di formule collegate al problema degli spacci pubblici dei prodotti agricoli, nonostante l'ampia discussione dottrinale che aveva occupato gli anni immediatamente precedenti e successivi al progetto D'Amelio; la seconda riguarda l'ordine con cui i termini «trasformazione» e «alienazione» è stato oggetto di contrasto nel corso della formulazione del progetto Vivante e che risulta riprodotto in alcune bozze soprariportate e, quindi, nella formula definitiva del codice civile del 1942; la terza concerne l'accoglimento del criterio della normalità per l'individuazione delle attività connesse.

Orbene, ai fini dello scopo di questo mio saggio assumono rilievo i punti sopraindicati al secondo e al terzo posto. Innanzitutto quanto al punto secondo, è bene mettere in evidenza che l'ordine «topografico» delle espressioni non poteva non ricordare il significato che proprio ad esso era stato attribuito da Bolaffio allorché ebbe a criticare Vivante per la diversa collocazione con cui i due termini

---

<sup>118</sup> L'eliminazione, nella formula definitiva, del richiamo al «fondo proprio od altrui» o ai «prodotti del fondo» consente di ritenere le tre attività essenzialmente agricole come attività che possono essere esercitate disgiuntamente e, quindi, di concludere che l'allevamento non è legato necessariamente alla coltivazione del fondo o al fondo. In argomento v. A. GERMANÒ, *L'impresa zootecnica*, in *Impresa zootecnica e agrarietà*, Atti del Convegno di Pisa del 19-21 marzo 1987 a cura di A. Massart, Milano, 1989, 91. ss. [collocaz. A/3383 nella Biblioteca IDAIC].

della «trasformazione» e della «alienazione» erano stati indicati nella Relazione rispetto alla formulazione che l'Autore sosteneva essere stata approvata come art. 4. Quanto al terzo punto, è bene evidenziare che la tesi della normalità serviva da criterio discriminatorio della sola attività di trasformazione dei prodotti agricoli, dato che era *normale* che tutti gli agricoltori *vendessero i propri prodotti* allo stato naturale. Dunque, se per essere imprenditore era certo che anche l'agricoltore dovesse produrre *per vendere*; se non appariva più necessario regolare la modalità della vendita mediante spacci aperti al pubblico; se si statuiva che si restasse agricoltore quando si svolgevano le attività normali e tipiche dei produttori agricoli, il fatto che la formulazione del comma 2 dell'(originario) art. 2135 non fosse soddisfacente non può essere addebitato che all'urgenza che sovrastò l'unificazione del codice e la redazione del libro V, urgenza che, come fu detto, impose di tener conto dello scarso «materiale legislativo a piè d'opera» del settore agrario, provocando «frettolosi adattamenti di norme e di interi complessi preformati per altre collocazioni e sotto altre ispirazioni».

Dunque e in ultima analisi, definito «imprenditore» l'agricoltore perché produceva per il mercato, l'attività di alienazione doveva essere considerata connessa solo se avesse avuto per oggetto *prodotti che fossero stati trasformati* secondo la normale tradizione degli agricoltori<sup>119</sup>. Quindi, la tesi che *l'impresa agricola* non fosse impresa in senso tecnico perché la «alienazione» anche dei prodotti agricoli allo stato naturale risultava definita «connessa» e per ciò «eventua-

---

<sup>119</sup> Ed è per questo motivo che E. BASSANELLI, *Dell'impresa agricola*, in *Commentario del codice civile a cura di A. Scialoja*, Bologna-Roma, 1943, 426-427 [collocaz. Fondo Bolla 717 nella Biblioteca IDAIC] richiamò immediatamente l'attenzione su un preteso errore in cui sarebbe caduto il legislatore nel risolvere in modo unitario le precedenti discussioni in ordine alla attività di trasformazione e a quella di alienazione dei prodotti agricoli, posto che i relativi problemi avrebbero dovuto essere tenuti distinti dopo l'accoglimento dell'attività economica agricola sotto la categoria dell'impresa, ovvero sotto una categoria comprensiva, di per sé, di una attività di vendita dei prodotti ottenuti con l'esercizio dell'attività di produzione sia agricola che industriale. Va detto che successivamente E. BASSANELLI, *Corso di diritto agrario*, Milano, 1946, 32 [collocaz. A/3398 nella Biblioteca IDAIC], ha «aggiustato» la sua precedente affermazione nel senso che l'attività «anormale» di alienazione dei prodotti agricoli avrebbe natura civile. Con tale conclusione, che non avrebbe determinato alcuna differenza sostanziale di disciplina, l'Autore si dichiarava favorevole al riconoscimento di un *tertium genus* di impresa, quella «civile», appunto, accanto all'impresa commerciale e a quella agricola.

le», già nel periodo 1942-2001<sup>120</sup> risultava, dalla progressiva lettura delle bozze di quella norma che poi è divenuta l'art. 2135, manifestamente infondata<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Con la riforma dell'art. 2135 ad opera del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, la natura di vera impresa della «impresa agricola» non può più essere messa in discussione. In argomento v. L. COSTATO, *L'imprenditore agricolo, novità codicistiche e polemiche retrò*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, 89.; ID., *Notarelle a margine del Convegno commercialistico di Foggia sul nuovo art. 2135 cod. civ.*, *ivi*, 2002, I, 168; M. GOLDONI, *Intervento*, in N. ABRIANI - C. MOTTI (a cura di), *La riforma dell'impresa agricola* (Atti del Convegno di Foggia del 25-26 gennaio 2002), Milano, 2003, 141 [collocaz. A/5313 Biblioteca IDAIC]; A. GERMANÒ, *A «difesa» della perdurante specificità dell'impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, 177.

<sup>121</sup> Trattasi, come già si è detto, della tesi di G. FERRI, *L'impresa agraria è impresa in senso tecnico?*, in *Atti del terzo Congresso nazionale di diritto agrario*, cit., 394-399 e 407-409. Alle critiche che M. RABAGLIETTI (*ibidem* 399-402) rivolse al Maestro, seguirono gli interventi di A. MOSCHELLA (*ibidem*, 403-406) e di A. ARENA (*ibidem*, 406-407), ma solo quello di quest'ultimo fu decisamente a sostegno della tesi della Rabaglietti. In altro Convegno (tenutosi il 3-5 maggio 1978 sempre a Palermo) Arena ebbe a motivare adeguatamente le considerazioni allora esposte di getto contro la tesi ferriana. V. perciò di A. ARENA, *Riflessioni sulle attività così dette connesse e sul concetto di imprenditore agricolo*, in A. CARROZZA - A. GALASSO (a cura di), *L'impresa agricola*, Milano, 1978, 25, ed anche in *Riv. dir. agr.*, 1978, I, 363 ss. Va aggiunto che, se la formula dell'art. 2135 c.c. fosse intesa nel senso dichiarato da G. Ferri, sarebbe stata inutile anche la norma dell'art. 2195, comma 2, c.c., posto che non avrebbe avuto senso che l'ordinamento si preoccupasse di escludere dal fallimento, dalla tenuta dei libri contabili e dall'iscrizione nel registro delle imprese chi, per non essere che in contatto eventuale con i terzi, non avrebbe avuto bisogno di tenere la contabilità e di ricorrere al credito. Sull'attuale disciplina dell'imprenditore agricolo quanto agli obblighi della tenuta dei libri contabili e dell'iscrizione nel registro delle imprese v. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., 3, e quanto all'esenzione dal fallimento ma con la possibilità di usufruire di alcune recenti disposizioni a favore dell'imprenditore commerciale v. ID., *ibidem*, 4.

## **I domini collettivi e la legge n. 168/2017\***

Lo scritto ha per oggetto l'analisi delle tematiche svolte durante il Convegno tenutosi a Colonna di Roma in data 22 settembre 2018 nel quadro della nuova legge n. 168/2017 sui domini collettivi. Ed in particolare si occupa dell'evoluzione dell'istituto nelle diverse aree geografiche italiane, nel passato e nella realtà socio economica attuale.

*The script analyze some issues that have been discussed during the meeting in Colonna di Roma, the September 22, 2018, as part of rule n. 168/2017 about «Domini Collettivi». And it especially analyze the evolution of institute in different geographic areas in Italy, in the past and in the contemporary society/economy.*

**Keywords:** *domini collettivi - legge n. 168/2017 - comunità intergenerazionali delle aree montane del Nord - comunità imprese sociali del Centro Italia - i demani civici del Centro-Sud - enti di gestione del patrimonio antico agro-silvo-pastorale e dei beni delle comunità titolari - regime giuridico dei beni dei domini collettivi*

---

\*Lo scritto riproduce l'intervento dell'Autore, Segretario gen. dell'A.PRO.D.U.C. (Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico), al Convegno *Usi civici, un diritto vivente*, organizzato da A.R.U.A.L. (Associazione regionale Università agrarie Lazio) ed A.PRO.D.U.C. a Colonna di Roma il 22 settembre 2018 dopo la legge n. 168/2017 e la sentenza della Corte costituzionale 4 luglio 2018, n. 113.

1. I domini collettivi e la legge n. 168/2017. Premessa. - 1.1. I domini collettivi e il demanio civico nel passato. - 1.2. Le comunità intergenerazionali delle aree montane del Nord. - 1.3. Le comunità-imprese a fini sociali delle *ex* Provincie pontificie nel Centro Italia. - 1.4. I demani civici del Centro-Sud. - 2. La legge n. 168/2017. - 2.1. Riconoscimento dei domini collettivi nella legge n. 168/2017 (art. 1, punto 1). - 2.2. Gli enti di gestione del patrimonio antico agro-silvo-pastorale e dei beni della comunità titolare (art. 1, punto 2). - 2.3. Il regime giuridico dei beni delle comunità titolari. - 3. Competenze regionali residue. - 4. Nuove prospettive di gestione dei domini collettivi.

## 1. - I domini collettivi e la legge n. 168/2017. Premessa.

Questo è un momento molto particolare e di grande interesse per gli enti che gestiscono i beni di proprietà collettiva e di collettivo godimento che fanno capo alle comunità originarie di abitanti.

In data 13 dicembre 2017 è entrata in vigore la legge nazionale 20 novembre 2017, n. 168 sui domini collettivi. È una legge che si attendeva da molto tempo ed è molto importante perché incide sul regime giuridico e la vita stessa degli enti che gestiscono i patrimoni antichi agro-silvo-pastorali e tutti i beni di proprietà delle comunità locali di abitanti. La grande quantità di convegni, note di commento, articoli e discussioni lo dimostra ([www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it)).

Ci limitiamo qui a delle riflessioni sugli aspetti essenziali della legge n. 168/2017, ma prima di occuparci del nuovo regime e del nuovo assetto gestionale introdotto dalla legge, consideriamo in breve come si sono sviluppate in passato le diverse tipologie di strutture e di utilizzo dei beni, sia delle comunità originarie dei *cives* nelle zone montane del Nord Italia, che delle associazioni collettive di imprese a fini sociali, e dei problemi attuali del demanio civico universale delle Regioni del Centro e Sud Italia, che è la parte delle proprietà collettive più trascurata dal legislatore del 2017<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per un commento approfondito e completo della dottrina e giurisprudenza in tema di domini collettivi, e la lettura critica più moderna e condivisa delle leggi degli Stati preunitari in rapporto alla legislazione attuale, v. V. CERULLI IRELLI, *Apprendere per «laudo». Saggio sulla proprietà collettiva*, pubbl. nei *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Milano, 2016, 295 ss., pubbl. nel sito di A.PRO.D.U.C. [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it). Un commento molto critico della legge n. 168/2017 è contenuto in G. DI GENIO, *Gli usi civici nella legge 168 del 2017 sui domini collettivi:intonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente*, in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano comparato europeo*, 26 settembre 2018. In termini in parte critici anche L. FULCINITI, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, questa Riv., 2018, 547.

### 1.1. - I domini collettivi e il demanio civico nel passato.

Dalle più antiche fonti documentali, soprattutto dalle cronache locali e dai vecchi contenziosi, apprendiamo come venivano amministrati gli antichi patrimoni agro-silvo-pastorali delle comunità originarie, le consuetudini e i regolamenti per l'utilizzo dei detti beni, rigorosamente limitato alle esigenze e fabbisogni primari per la sopravvivenza dell'individuo e la conservazione e lo sviluppo della comunità (*nec inermen vitam ducere*<sup>2</sup>). Era un utilizzo rispettoso del territorio e dell'ambiente, e ad esso si deve se i patrimoni agro-silvo-pastorali delle antiche comunità locali si sono potuti conservare e in gran parte giungere fino a noi.

Le comunità di abitanti, le antiche strutture collettive e i possessi comunitari hanno denominazioni, regimi e storie diverse, ma sono tutte accomunate dall'utilizzo collettivo, in natura e solidale, dei beni da parte dei singoli membri della comunità che agivano nell'interesse proprio e del gruppo, *uti singulus et uti civis*, come dicevano i vecchi demanialisti della scuola napoletana.

Gli assetti collettivi si possono raggruppare in tre grandi categorie a seconda che l'utilizzo dei beni fosse limitato a determinati gruppi di famiglie originarie e loro discendenti, e queste sono le comunioni familiari montane del Nord Italia, le *comunità intergenerazionali* della legge n. 168/2017, comunità chiuse, escludenti i foresti (*infra*), ovvero fosse esercitato da associazioni di utenti con specifici requisiti di professionalità, e queste sono le università agrarie, le associazioni dei coltivatori dei fondi comunitari, allevatori di bestiame, associazioni di artigiani, associazioni di fatto riconosciute come persone giuridiche a fine sociale dalla l. 4 agosto 1894, n. 397 sui domini collettivi nelle Province degli *ex* Stati pontifici e dell'Emilia (associazioni/imprese a fini sociali).

Dove invece le strutture associative mancano, tutti i *cives* residenti in un determinato territorio sono titolari del diritto originario ad utilizzare i beni della comunità *uti singulus et uti civis*, la comunità è aperta e costituisce *l'universitas civium* da cui deriva il termine *demanio civico universale*, che è istituto proprio del territorio feudale del Sud Italia (*infra*).

---

<sup>2</sup> *Nec inermen vitam ducere*, v *Guida usi civici*, in [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it), sezione «Storia».

## 1.2. - Le comunità intergenerazionali delle aree montane del Nord.

Cominciamo con le Regioni del Nord Italia, dove tutte le organizzazioni montane, comunque denominate, rientrano nella grande categoria delle comunioni familiari montane di cui all'art. 3, legge montagna del 1994, n. 97<sup>3</sup>. Esse sono formate da gruppi di famiglie discendenti dagli antichi originari. La legge n. 168/2017 le definisce *comunità intergenerazionali*. Sono comunità a struttura chiusa, su base gentilizia o di tipo familiare, di derivazione germanica, ognuna con proprie denominazioni e strutture. Le famiglie originarie amministravano e utilizzavano i beni comuni agro-silvo-pastorali, appresi *per laudo*, in regime privatistico sulla base degli antichi statuti e regole consuetudinarie. È il c.d. *condominio a mani giunte (o per facoltà separate)* di diritto germanico, dove i beni comuni non si dividevano per quote, come nella comunione di diritto romano, destinata a sciogliersi con la divisione fra i comproprietari. Nella comunità di diritto germanico i beni erano goduti in comune da tutti i titolari/utenti in forma diretta, promiscua e solidale<sup>4</sup>. Nel mondo rurale a tradizione germanica, il possesso del bene comune non si divideva per quote tra i comunisti ma spettava per intero alla comunità e ciascun componente la comunità poteva trarre utilità diverse dallo stesso bene comune. È molto importante considerare che queste antiche comunità, nel succedersi dei vari ordinamenti storico-politici, hanno sempre man-

<sup>3</sup> Nella grande categoria delle comunioni familiari montane del Nord Italia rientrano le regole «*ampezzane*» di Cortina d'Ampezzo; quelle del Comelico; le società di antichi originari della Lombardia; le servitù della Val Canal *ex art.* 10, legge montagna del 1972; le A.S.U.C. del Trentino-Alto Adige, ricostituite in base alla legge regionale n. 26 del 14 giugno 2005 con un regime proprio di natura privatistica; le Vicinie o Vicinanze consorziali, Associazioni e Consorzi di comunioni familiari di comunità montane, riconosciute come persone giuridiche di diritto privato dall'art. 1, l.r. Friuli-Venezia Giulia del 5 gennaio 1996, n. 3; le Regole del Veneto ricostituite in base alla l.r. 9 agosto 1996, n. 26 sul riordino delle Regole; i Comunelli del Carso triestino (l.r. 5 gennaio 1996, n. 3), etc. In Liguria è prevista la gestione da parte sia del Comune sia dei Comitati delle A.S.B.U.C. (l.r. 2 luglio 2002, n. 27). In Piemonte i beni di demanio sono gestiti dalle A.S.B.U.C. frazionali costituite a norma dagli artt. 6 e 7, l.r. 2 dicembre 2009, n. 29. In Valle d'Aosta le Consorzerie sono regolate dalla l.r. 5 aprile 1973, n. 14 con regime privatistico. In Lombardia vi è l'A.S.B.U.C. di Bienno in Val Camonica (Brescia) che è gestita come ente di diritto pubblico.

<sup>4</sup> Sulla differenza fra la proprietà individuale di stampo romano classico e la comproprietà di derivazione germanica, molto interessante la lezione tenuta da Emanuele Conte, ordinario e storico di Roma Tre, all'Università di Perugia il 21 febbraio 2011, su *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, pubbl. nel sito [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it).

tenuto la propria autonomia anche quando, a inizio '800, si è costituito il moderno Comune amministrativo. In molti territori, soprattutto nel Nord Italia e in Sardegna, le antiche comunità hanno formato il nucleo originario dell'ente comune. Nel Veneto le antiche regole hanno continuato a vivere e a gestire i propri patrimoni agro-silvo-pastorali accanto al Comune amministrativo, anche dopo lo scioglimento disposto dalle leggi del Regno Italico del 1805. Di fatto le antiche comunità sono state ignorate dal legislatore dell'Italia unita che nelle prime leggi comunali si è occupato solo dei beni patrimoniali dei Comuni. Questo ha portato di frequente gli interpreti ad estendere anche ai beni civici le leggi comunali sull'affitto e sull'alienazione dei beni incolti patrimoniali dei Comuni<sup>5</sup>.

Con la l. 16 giugno 1927, n. 1766 di conversione del r.d. 22 maggio 1924, n. 751 e il regolamento di attuazione r.d. n. 332/1928 sul riordino degli usi civici nel Regno il legislatore unitario di epoca fascista estese a tutto il territorio nazionale il modello delle leggi liquidative del Regno di Napoli del decennio napoleonico (1806/1816)<sup>6</sup>. Le leggi del '24/'27 riguardano la liquidazione con corrispettivo degli usi civici esercitati su terre private (Capo I), ma soprattutto si occupano della verifica e sistemazione e del regime giuridico delle terre boschive e pascolive di cat. A di proprietà originaria delle comunità di abitanti e della destinazione agro-silvo-pastorale dei detti beni (Capo II). E questa è la parte della legge più importante. La legge del '27 ha ripreso dalle leggi napoleoniche del Regno di Napoli anche la normativa sulla privatizzazione delle terre agricole di cat. B delle comunità locali attraverso il sistema del riparto in quote e concessione delle quote in enfiteusi agli utenti che potevano affrancarle, diventandone così proprietari a pieno titolo. Ed è stato mantenuto anche l'istituto preunitario della legittimazione delle terre agricole abusivamente occupate e migliorate di fatto (art. 9, legge n. 1766/1927). Questa è la parte delle leggi del '24/'27 che non poteva essere accettata dalle comunità originarie del Nord Italia che gestivano il loro antico patrimonio intavolato con criteri privatistici. Entrate in

---

<sup>5</sup> L. 4 luglio 1874 - «I Comuni sono obbligati ad imboschire ed alienare i beni incolti di loro proprietà», e leggi successive sui beni patrimoniali incolti dei Comuni in *www.demaniocivico.it*, Sez. leggi, Stato Italiano.

<sup>6</sup> Le leggi degli Stati preunitari sono pubblicate nel *Codice degli usi civici e dei demani collettivi*, a cura di Edoardo Di Salvo, Milano, 1988 e nel *Codice degli usi civici*, di L. ACROSSO e G. RIZZI, Roma, ristampa del 1994.

vigore le leggi unitarie del '24/'27, le comunioni familiari montane del Nord Italia hanno dovuto affrontare un lungo e complesso contenzioso per sottrarsi al regime speciale delle leggi di liquidazione degli usi civici e di privatizzazione delle terre agricole. A seguito di una serie di giudizi e soprattutto con la conciliazione del contenzioso tra il Comune e la comunità di Cortina d'Ampezzo<sup>7</sup>, le comunità originarie hanno ottenuto, con le leggi montagna che si sono succedute nella seconda metà del '900, il riconoscimento del loro antico regime «in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciute dal diritto anteriore» (art. 34, legge montagna 25 luglio 1952, n. 991). Ma solo con gli artt. 10 e 11 della legge montagna 3 dicembre 1971, n. 1102 le comunioni familiari montane sono state sottratte al regime degli usi civici. Infine, con l'art. 3, legge montagna 31 gennaio 1994, n. 97, il legislatore nazionale ha dettato i principi e le direttive per la riforma dell'intera categoria delle organizzazioni montane da attuarsi a mezzo leggi regionali. L'art. 3 prevedeva innanzitutto la privatizzazione degli enti di gestione secondo le modalità da stabilirsi con legge regionale. Come sappiamo, le Regioni sono rimaste inattive, tranne alcune<sup>8</sup>. Per superare il vuoto legislativo, la legge n. 168/2017 (art. 1, comma 2) ha riconosciuto direttamente gli enti gestori dei patrimoni delle comunità originarie come persone giuridiche di diritto privato con autonomia statutaria.

Le comunità originarie hanno così continuato a godere e a conservare il possesso dei loro antichi patrimoni agro-silvo-pastorali attraverso le generazioni, in base alle antiche regole e consuetudini, escludendone i terzi, i c.d. foresti: è questa la comproprietà intergenerazionale dei *domini collettivi* di cui parla la legge n. 168 del 20 novembre 2017.

### **1.3. - Le comunità-imprese a fini sociali delle *ex* Provincie pontificie nel Centro Italia.**

La l. 4 agosto 1894, n. 397 sui domini collettivi nelle Provincie degli *ex* Stati pontifici e dell'Emilia ha considerato «*le Università agrarie, comunan-*

---

<sup>7</sup> Su questo contenzioso e sulle leggi montagna v. il saggio di V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, nota 2 pag. 349, nota 62.

<sup>8</sup> Legge reg. 9 agosto 1996, n. 26 di riordino delle Regole del Veneto e legge Toscana 23 maggio 2014, n. 27; v. commento in V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, nota 53, pag. 342.

ze, partecipanze ed associazioni istituite a profitto della generalità degli abitanti di un Comune o di una frazione di Comune o di una determinata classe di cittadini per la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi o l'amministrazione sociale di mandrie di bestiame (...) persone giuridiche». Con questa legge ottenuta dopo aspre lotte sociali, tutte le vecchie associazioni di fatto esistenti all'epoca sono state riconosciute, come imprese a fini sociali<sup>9</sup>.

La legge n. 397/1894 può considerarsi la prima legge dello Stato unitario che riconosce espressamente i domini collettivi. E quindi ha anticipato la legge n. 168/2017, anche se fu poco dopo bloccata dalle leggi di epoca fascista del '24/'27 che miravano a costituire il nuovo ceto sociale dei piccoli proprietari agricoli, opponendosi così alle proprietà collettive appena riconosciute.

Le università agrarie ed associazioni riconosciute dovevano amministrare e godere i fondi comuni in base a regolamenti deliberati dall'assemblea degli utenti con le modalità di cui all'art. 2 della legge n. 397, che però richiama – anche per la retta amministrazione dei beni e la responsabilità degli amministratori – le norme della legge comunale e provinciale. Si è discusso molto nella giurisprudenza della Cassazione anni '30/'50 sulla natura pubblicistica o privata di queste associazioni, definite dapprima ente pubblico economico, poi ente pubblico non economico ed infine ente pubblico minore dalla sentenza Sez. Un. 13 maggio 1980, n. 3135<sup>10</sup>.

Nella categorie delle associazioni-imprese rientrano le importanti e ricche comunanze agrarie dell'Umbria, dove è prevista accanto alle A.S.B.U.C. (Amministrazione separata dei beni di uso civico) anche la gestione comunale a mezzo imprese cooperative (l.r. 17 gennaio 1984, n. 1), le partecipanze emiliane che hanno mantenuto le proprie norme consuetudinarie di gestione e utilizzo delle terre agricole e migliorate (art. 65, reg. n. 332/1928), e le amministrazioni

---

<sup>9</sup> Le lotte sociali affrontate dagli utenti delle associazioni laziali per ottenere tale riconoscimento sono descritte con grande vivacità e realismo e molte notizie storiche da P. GROSSI nel testo *cult* delle proprietà collettive *Un altro modo di possedere* nella collana dei *Quaderni fiorentini* cit. in nota 1.

<sup>10</sup> La Corte di cassazione per un certo periodo (fine anni '50/'80) aveva ritenuto poter qualificare le università agrarie laziali come enti pubblici economici estendendo ai dipendenti i contratti collettivi di lavoro (Cass. Sez. Un. 8 maggio 1957, n. 1577, in *Giust. civ.*, 1957, I, 764) mentre la gestione era vincolata alle norme degli enti locali. Questa situazione contraddittoria è stata superata da Cass. Sez. Un. 13 maggio 1980, n. 3135 per l'U.A. di Bracciano, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, 1128 che ha inquadrato le U.A. laziali tra gli enti pubblici non economici.

ni separate dei beni di uso civico ricostituite nella seconda metà del '900 in base alle leggi regionali<sup>11</sup>.

#### 1.4. - I demani civici del Centro-Sud.

Infine vi è la grande categoria dei demani civici del Centro-Sud Italia, aperti agli usi di tutti i *cives* residenti e a gestione comunale.

Nelle Regioni meridionali, per ragioni storiche e sociali, le comunità originarie di *cives* non riuscirono ad organizzarsi con propri organi, statuti e regolamenti degli usi da parte degli utenti. I beni comuni erano aperti agli usi di tutti i *cives* residenti in un dato territorio, è l'*universitas civium* di cui si è già detto in premessa. E proprio per la mancanza di enti organizzati, la gestione dei patrimoni agro-silvo-pastorali delle comunità originarie venne affidata dalle stesse leggi liquidative degli stati preunitari all'ente comune di competenza territoriale. La ragione di questa differenza di regime è dovuta alle diverse condizioni storico sociali delle varie parti d'Italia.

Ricordiamo in sintesi che nel Sud Italia, il feudo, portato dai re normanni e dagli svevi, aveva natura essenzialmente patrimoniale. Il demanio feudale era costituito dai fondi che, nell'ambito del feudo, il re concedeva al feudatario/vassallo, in cambio dei suoi servizi soprattutto di carattere militare, per sostenere gli oneri del feudo e per l'esercizio dei poteri pubblici, amministrativi e giurisdizionali<sup>12</sup>. Nel sistema feudale, a regime concessorio, il barone aveva solo l'*uti frui*, mentre il *dominium* del bene restava al re<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Importante l'esperimento delle nuove A.S.B.U.C. della Toscana con gestione a struttura privatistica (l.r. 23 maggio 2014, n. 27); in Basilicata la l.r. 12 settembre 2000, n. 57, art. 12 prevede le A.S.B.U.C. ed anche la gestione comunale con bilancio separato dove vi sono le maggiori e più significative estensioni di terre di demanio civico; mentre in Abruzzo la scelta della gestione se privata o a controllo pubblico è stata lasciata agli utenti (art. 17, l.r. 18 maggio 2000, n. 95). In Molise è stata prevista la costituzione delle A.S.B.U.C. dalla l.r. 23 luglio 2002, n. 14, art. 2, ma allo stato attuale vi sono solo due A.S.B.U.C. di cui una è l'*ex feudo* Marotta di Cersuolo nel Comune di Filignano (Isernia).

<sup>12</sup> Sul rapporto feudo/usi civici, abbiamo pubblicato nel sito di A.PRO.D.U.C. [www.demanio-civico.it](http://www.demanio-civico.it) l'intervento molto istruttivo di F. MARINELLI, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, svolto a L'Aquila il 16 gennaio 2018 presso la Facoltà di Economia in occasione di un seminario di dottorato sulla legge n. 168/2017.

<sup>13</sup> Il signore poteva quindi concedere alla popolazione il solo uso dei terreni agricoli per la coltivazione e l'utilizzo dei prodotti per le normali esigenze di vita, ricevendo in corrispettivo

Nel feudo abitato, dove, in mancanza di titoli e atti di proprietà, i terreni boschivi, i pascoli e i fondi agricoli erano di possesso originario della popolazione, negli antichi catastri troviamo macchie e boschi intestati a Comunità e popolo. E comunque in genere anche nei territori feudali l'infeudazione faceva sempre salvi i diritti originari dei *cives* (c.d. riserva degli usi civici). Per questa ragione, anche quando il feudatario concedeva a terzi l'uso del fondo, vendeva il pascolo, fidava le erbe, dava a colonia o a censo i terreni, doveva sempre riservare l'uso civico a favore degli abitanti del feudo. La riserva degli usi civici nel demanio feudale era così importante che la Commissione feudale, istituita da Giuseppe Napoleone con il decreto 11 novembre 1807, per giudicare il fortissimo contenzioso tra Università e baroni, affermò come principio che «*tutti i feudi, (tranne le difese costituite secondo le leggi del regno) sono soggetti agli usi civici*» (massima 6)<sup>14</sup>.

Nell'epoca feudale più tarda, i baroni cominciarono a chiudere parti del demanio feudale con siepi e muri, con lo scopo di coltivarli e sottrarli all'uso dei *cives*. Si formavano così le difese, o parchi, o chiuse, secondo lo stato dei luoghi. Per legge, le difese potevano costituirsi solo con il regio assenso ed il voto favorevole di tutta la popolazione. Di fatto, il consenso dei cittadini si strappava con la violenza e con la paura.

A difesa degli abitanti del feudo, contro gli abusi e le prepotenze baronali, interveniva il re con le prammatiche che tutelavano l'integrità del demanio civico ed impedivano la vendita dei beni ed anche la formazione delle difese senza il consenso di tutta la popolazione riunita in assemblea, richiedendosi una *causa justa ac rationalis* ed il regio assenso (Prammatiche 18 e 22 «*De administratione universitatum*»<sup>15</sup>).

Il feudatario era in sostanza un proprietario che dava in enfiteusi, o a livello, le terre coltivabili ai contadini del feudo, ricevendo un canone, dapprima in prodotti e successivamente in danaro. Alla comunità dei *cives* restavano i boschi e i pascoli da cui ricavano il necessario per vivere. Data la forte presenza ed ingerenza del barone, la comunità originaria dei *cives* non poté quasi mai orga-

---

una quota dei prodotti del fondo (decima, quinta, etc.), che costituiva la sua rendita. Nel sistema feudale, il rapporto popolazione-feudatario consisteva in un sistema di scambio reciproco di utilità e di oneri, ma il più delle volte il rapporto era conflittuale ed in questi casi la popolazione si appellava al re che interveniva a sua difesa contro i soprusi del signore.

<sup>14</sup> Vedi nota 12, F. MARINELLI, *op. cit.*

<sup>15</sup> V. Guida usi civici, in [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it), sezione Storia.

nizzarsi in comunità con propri organi e statuti per regolamentare l'esercizio degli usi.

I beni del demanio civico originario, che il signore doveva rispettare, erano aperti agli usi di tutti i *cives* residenti che ne ricavano i prodotti necessari alla vita secondo le antiche consuetudini. Quando a fine '700, cessò il regime feudale, cessò anche l'esercizio in natura dei diritti di uso civico, che vennero liquidati con un compenso sostitutivo, in natura o in danaro, a favore dei *cives*. Di fatto, il territorio feudale venne diviso tra il barone e la popolazione rurale con una complessa procedura che affidava al Comune, data la mancanza di una comunità locale organizzata, il compito di provvedere alle operazioni di ripartizione delle terre assegnate alla *universitas civium* ed all'assegnazione delle quote agli utenti aventi diritto con concessioni enfiteutiche affrancabili<sup>16</sup>.

Ma sappiamo che il Comune non è un amministratore/gestore di beni, non ne ha la struttura e la capacità, e poi ha altri compiti istituzionali. È una realtà documentata dai moltissimi contenziosi che l'ente Comune abbia gestito malissimo i beni della comunità locale, spesso in palese conflitto di interesse con gli utenti titolari. La gestione comunale è stata un disastro. Di fatto i Comuni si sono serviti dei beni della comunità per le esigenze di bilancio dell'ente e non per i bisogni e nell'interesse della comunità locale oppure hanno lasciato i beni in totale abbandono favorendo così le occupazione arbitrarie e le distruzioni. Esperienza pessima e da non ripetere.

Nonostante i numerosi contenziosi e conflitti tra Comune amministrativo e comunità locale, le leggi regionali di fine '900 hanno continuato

---

<sup>16</sup> In effetti, il sistema liquidativo previsto dalle leggi del decennio napoleonico (1806-1816) era diretto a creare una nuova classe di piccoli proprietari rurali, al posto dell'antica servitù della gleba, ma l'attuazione delle leggi liquidative si inceppò presto. Il legislatore dell'epoca non aveva previsto, infatti, con l'assegnazione delle quote agli utenti, un sostegno finanziario per l'avvio dell'impresa agricola, per l'impianto delle culture, gli attrezzi e le spese di sostenimento della famiglia colonica nel periodo iniziale. La maggior parte delle quote assegnate furono così rivendute dal possessore assegnatario all'*ex* feudatario che tornò ad affittarle agli stessi assegnatari, e cioè agli *ex* affittuari o coloni, che continuarono così di fatto a coltivare come affittuari quelle stesse terre di cui erano per diritto naturale e civico proprietari e possessori. Di più: pagavano anche l'affitto! V. il decreto 8 giugno 1807 di Giuseppe Napoleone sulla definizione di demanio e norme sulla ripartizione e decreto 3 dicembre 1808 di istruzioni per l'esecuzione della l. 1° settembre 1806 e del decreto 8 giugno 1807 sulla divisione dei demani di Gioacchino Napoleone (pubbl. nel sito [www.demanio.civico.it](http://www.demanio.civico.it) di A.PRO.D.U.C., sezione Leggi preunitarie).

ad affidare in genere ai Comuni le funzioni amministrative in materia di demani civici<sup>17</sup>.

La cosa più grave è che anche la legge n. 168/2017, nelle zone in cui mancano enti esponenziali delle collettività titolari, ha di nuovo affidato espressamente la gestione delle terre civiche ai Comuni che devono gestire con amministrazione separata (art. 2, comma 4). Per i soli beni civici frazionali è prevista la possibilità di costituire i Comitati per l'amministrazione separata dei beni della frazione a norma della l. 17 aprile 1957, n. 278, cioè con il sistema previsto per l'elezione del sindaco e del Consiglio comunale nei piccoli Comuni (art. 5, l. 25 marzo 1993, n. 81). Cosa un po' strana se si considera che ora nel sistema della legge n. 168/2017, gli enti gestori dei patrimoni civici e delle comunità sono persone giuridiche private.

Su questi punti, molto importanti per l'intero Sud, il legislatore dovrà tornare.

## 2. - La legge n. 168/2017.

La situazione gestionale dei patrimoni delle comunità collettive originarie ed imprese sociali del Nord e Centro Italia e dei demani civici del Sud dovrebbe cambiare ora con la legge n. 168/2017 sui domini collettivi.

---

<sup>17</sup> In Sicilia la gestione è stata affidata ai Comuni o alla frazione di competenza con la l.r. 2 gennaio 1979, n. 1; in Sardegna con l'art. 11 della l.r. 14 marzo 1994, n. 12, e succ. modifiche ed integrazioni [leggi regionali n. 4/2006, n. 9/2006 e d.d.l. legge finanziaria regionale 2007, art. 21, comma 9, dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale con le sentenze 11 maggio 2017, n. 103 (in *Giur. it.*, 2018, 1838) sulla illegittimità degli artt. 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, 8, comma 13, legge reg. sarda 11 aprile 2016, n. 5 in tema di sclassificazione dei beni di demanio civico e sent. 6 febbraio 2006, n. 51 (in *Giur. cost.*, 2006, 469) sulla legge reg. sarda n. 8/2004 sulla salvaguardia ambientale dei terreni civici]. La gestione comunale è stata prevista anche in Calabria con l'art. 23, l.r. 21 agosto 2007, n. 18; in Campania con la l.r. 17 marzo 1981, n. 11 che stabilisce i Comuni e le frazioni «preferiranno la concessione ad imprese cooperative» i cui regolamenti dovranno attenersi a rigorosi criteri economici indicati dalla stessa legge; in Puglia, l'art. 6 della l. r. 28 gennaio 1998, n. 7 prevede la costituzione di Amministrazioni separate di beni di uso civico da affidare ai Comitati eletti ai sensi dell'art. 6, l. 17 aprile 1957, n. 278.

## 2.1. - Riconoscimento dei domini collettivi nella legge n. 168/2017 (art. 1, punto 1).

La legge n. 168 è una legge di principi e valore costituzionale perché riconosce come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, soggetto alla Costituzione» l'intera categoria delle comproprietà collettive, comunque denominate e strutturate nelle diverse aree territoriali d'Italia. Con questa operazione il legislatore statale ha inserito l'istituto della comproprietà collettiva di derivazione germanica nel nostro ordinamento giuridico allo stesso livello della proprietà individuale, pubblica e privata, di stampo romanistico. Torneremo di seguito sul significato e valore di questo riconoscimento.

Le comunità originarie e i demani e diritti di utilizzo dei *cives* (dove non ci sono le comunità organizzate) sono quindi «ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie, soggetti alla Costituzione, con capacità di autonormazione, sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale». Tale riconoscimento ha luogo in attuazione dei principi e delle garanzie costituzionali di cui all'art. 2 Cost. sulla funzione sociale della comproprietà collettiva intergenerazionale, agli artt. 2 e 42, comma 2, Cost. sui diritti inviolabili e i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale della gestione comune, all'art. 9 Cost. sul valore ambientale, paesaggistico e culturale del territorio gestito dalle comunità di villaggio, all'art. 43 Cost. sull'utilità generale delle forme di gestione economica produttiva e dei servizi pubblici essenziali resi dalle stesse comunità.

L'istituto della comproprietà collettiva è entrato così nel nostro ordinamento giuridico, a livello costituzionale, accanto alle categorie romanistiche e classiche della proprietà individuale, pubblica e privata. Mentre il codice Napoleone considerava i *biens communaux* come beni propri della comunità di abitanti, che avevano su di essi un diritto acquisito<sup>18</sup>, in Italia il legislatore dello Stato unitario ha sempre ignorato la realtà del mondo rurale e i diritti delle comunità locali confondendoli con i beni patrimoniali dell'ente Comune. Nella legge comunale e provinciale del 1865 (T.U. 20 marzo 1865, n. 2248, all. A) e nel r.d. 4 febbraio 1915, n. 148 (Nuovo T.U. legge comunale e provinciale) manca qualsiasi rife-

---

<sup>18</sup> Nota V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, che richiama P. GROSSI in nota 16, pag. 309.

rimento ai beni delle comunità locali. Solo nel T.U. del 3 marzo 1934, n. 383, all'art. 84, si fanno salve le leggi speciali sugli usi civici ([www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it), leggi, Stato italiano). Sia il vecchio codice civile del 1865, che il codice civile vigente del 1942 e la stessa Costituzione del 1948 hanno sempre considerato soltanto il modello della proprietà esclusiva ed individuale di diritto romano e non le diverse forme di comproprietà delle comunità originarie di derivazione germanica (c.d. *condominio a mani giunte* o per facoltà separate<sup>19</sup>). Il codice civile tratta solo delle forme transeunti di comunione dei beni (comunione ereditaria). Nelle comunità familiari di diritto germanico, l'utilizzo era esercitato in modo diretto, promiscuo e solidale nell'interesse proprio del singolo e del gruppo, ed era limitato, come detto, alle esigenze primarie della comunità nel rispetto e tutela massima del territorio.

Il principio di solidarietà e sopravvivenza della comunità e del singolo è l'elemento basilare che distingue queste forme di comproprietà di antico e diverso regime risalenti al condominio di diritto germanico dalla proprietà esclusiva individuale, pubblica o privata di stampo romanistico, che è prevalso alla cessazione del regime feudale ed ha conformato l'ordinamento giuridico della società borghese. Se compariamo gli effetti che queste forme diverse di comproprietà ed utilizzo dei beni hanno avuto sul territorio, il risultato è senz'altro a favore della proprietà collettiva e dei beni comuni<sup>20</sup>. Nel sistema ad utilizzo individuale e privatistico, il territorio è stato sfruttato per finalità di lucro, in modo spesso irrazionale e questo ha portato alla distruzione dei siti naturali e dell'ambiente. Nel sistema di utilizzo a regime collettivo, è prevalso invece il criterio della conservazione dei patrimoni agro-silvo-pastorali e quindi indirettamente dell'ambiente. Considerando la situazione attuale del pianeta, le variazioni climatiche, l'inquinamento progressivo, la distruzione delle risorse irripetibili, il secondo sistema è senz'altro da preferire: si impone dunque un ripensamento sul modo migliore di gestire il territorio e l'ambiente.

---

<sup>19</sup> V. nota 4. Sul dibattito in sede costituente v. G. DI GENIO, *op. cit.*, par. 5.

<sup>20</sup> Sulla tragedia dei beni comuni E. OSTROM, premio Nobel 2009 per l'economia, *Governare i beni collettivi*, Venezia, 2006; V. SHIVA, *Il bene comune della Terra (Earth democracy)*, Milano, 2005; molte notizie e ricca bibliografia sui beni comuni in A. DANI, *Le risorse naturali come beni comuni*, Siena, 2013.

## **2.2. - Gli enti di gestione del patrimonio antico agro-silvo-pastorale e dei beni della comunità titolare (art. 1, punto 2).**

La legge n. 168 ha dichiarato gli enti esponenziali che gestiscono il patrimonio antico e i beni delle comunità titolari persone giuridiche di diritto privato con autonomia statutaria, superando così tutte le incertezze e le diverse teorie sostenute in passato, dagli Autori e in giurisprudenza, sulla natura giuridica pubblica o privata di queste gestioni<sup>21</sup>.

È venuto meno così lo stallo derivante dalla mancata attuazione da parte delle Regioni dell'art. 3 della legge montagna n. 97 del 1994, che aveva affidato alle Regioni stesse il compito di stabilire le modalità per il conferimento della personalità giuridica alle organizzazioni montane per la gestione dei beni agro-silvo-pastorali, previa verifica dei presupposti in ordine ai nuclei familiari e agli utenti aventi diritto e ai beni oggetto della gestione comunitaria.

Quindi gli enti esponenziali delle comunità che gestiscono attualmente i patrimoni collettivi e i diritti di uso civico delle comunità titolari continuano ad amministrare i beni come associazioni privatistiche, ma devono ricostituirsi come associazioni di diritto privato a norma del codice civile con il procedimento e le modalità di cui alla l. 10 febbraio 2000, n. 361 sul riconoscimento delle persone giuridiche private e per l'approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto.

La legge n. 168 non indica le modalità per la nomina degli organi e questa è una carenza della legge che va colmata con il regolamento di attuazione della legge. La legge dice solo che dove non ci sono gli enti, i beni sono gestiti dai Comuni con amministrazione separata, e dove vi sono beni civici frazionali, le popolazioni interessate possono costituire i comitati per l'amministrazione separata di detti beni civici frazionali ai sensi della l. 17 aprile 1957, n. 278. La legge n. 278 però riguarda la convocazione dei comizi da parte dei prefetti per la elezione degli organi sul modello della nomina per i piccoli Comuni, ma qui si tratta di nominare gli organi di un'associazione giuridica di diritto privato, quindi il richiamo non è conferente.

Né si può condividere la norma che affida ai Comuni con amministrazione separata i beni delle comunità, dove non ci sono gli enti. Come

---

<sup>21</sup> V. nota 9.

si è detto sopra, i Comuni sono stati in passato pessimi gestori e lo sono ancora e quindi anche questa parte della legge va rivista (art. 2, comma 4).

Non può non preoccupare la gestione dei demani civici da parte dei Comuni, nelle zone dove manca la comunità originaria di abitanti e quindi soprattutto nelle Regioni meridionali, considerando l'importanza e la vastità dei demani civici e i gravi conflitti di interesse cui ha dato luogo nel passato la gestione comunale e di cui abbiamo già detto *supra* par. 1.4.

La legge n. 168 comunque è destinata ad avere un impatto assai forte sulla realtà delle gestioni collettive nella parte in cui, dichiarando gli enti gestori persone giuridiche private, consente ad essi di operare con piena autonomia senza essere più condizionati dal potere regionale di vigilanza e tutela sugli enti, trasferito alle Regioni con il d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 11, art. 1, ult. co., *sul trasferimento alle Regioni ordinarie delle funzioni amministrative in materia di usi civici*. Come sappiamo, anche il potere regionale di vigilanza e tutela è stato esercitato malissimo con carenze e ritardi e con grave danno per gli enti.

### **2.3. - Il regime giuridico dei beni delle comunità titolari.**

La legge n. 168 ha confermato il regime giuridico di indisponibilità, inalienabilità ed indivisibilità dei beni delle comunità locali e la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale del patrimonio antico delle comunità, di cui alla l. 16 giugno 1927, n. 1766 sul riordino degli usi civici nel Regno e relativo regolamento di attuazione (r.d. 26 febbraio 1928, n. 332). Di più lo ha rafforzato con il vincolo paesaggistico imposto dall'art. 142, comma 1, lett. *h*) del codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>22</sup>.

Tale regime giuridico è stato reso ancora più rigido con l'interpretazione che ne ha dato la Corte costituzionale con la sent. n. 113/2018

---

<sup>22</sup> Il vincolo paesaggistico è stato imposto dal legislatore statale sull'intera categoria dei beni del demanio civico con l'art. 1 del d.l. n. 312 del 1985 conv. nella l. 8 agosto 1985, n. 431 che le indica con l'espressione impropria di «aree assegnate alle università agrarie e zone gravate da usi civici» di cui all'art. 82, comma 5, lett. *h*) del d.lgs. n. 616/1977. Le aree delle comunità locali e del demanio civico sono ora inserite nel Codice dei beni culturali e del paesaggio T.U. n. 42 del 2004, art. 142, comma 1, lett. *h*) (sent. Corte cost. n. 103 del 2017 cit.).

che ha dichiarato illegittime le leggi regionali del Lazio sul regime di sanatoria delle aree civiche abusivamente edificate<sup>23</sup>.

Questa è la parte positiva della legge n. 168, come riconosciuto anche dalle sentenze costituzionali. Dopo vi sono le criticità di cui si è detto *supra* par. 1.4. parlando della gestione comunale del demanio civico, e soprattutto della indifferenza del legislatore nazionale per i problemi relativi alla gestione dei beni del demanio civico universale dove mancano strutture organizzate con propri organi e statuti e dunque soprattutto nelle Regioni meridionali. Come si è detto, in questi casi la legge n. 168/2017 ha mantenuto la gestione comunale nonostante i disastri provocati in passato dalle amministrazioni pubbliche locali che di frequente, come si ripete, si sono avvalse dei beni della comunità locale per risanare i propri bilanci, oltre a contestare i diritti originari dei *cives*. Il regime giuridico dei beni resta quello della inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale, senza alcuna deroga (art. 3, comma 3). Tale regime è stato rafforzato dal vincolo paesaggistico ambientale sui beni civici ai sensi art. 142, comma 1, lett. h) del d.lgs. n. 42 del 2004<sup>24</sup>. All'art. 3, comma 6, la legge n. 168 ritiene infatti che il vincolo paesaggistico garantisce la conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio» e che «(...) tale vincolo è mantenuto anche in caso di liquidazione degli usi civici». Ma se la liquidazione ha l'effetto di liberare dagli usi civici la quota che resta al proprietario, non si capisce la ragione della conservazione del vincolo ambientale.

Vengono meno così tutte le norme del '27/'28 che riguardano la quotizzazione, le concessioni in enfiteusi ed affrancazione del canone dei patrimoni collettivi agricoli, e quindi la loro privatizzazione, nonché

---

<sup>23</sup> Poiché il vincolo paesaggistico riguarda l'intera categoria delle proprietà collettive (civiche), il giudice cost. nella sentenza 4 luglio 2018, n. 113 (in *Giur. cost.*, 2018, 1260) ha ritenuto che il vincolo di conservazione ambientale rende non più necessaria la previa assegnazione a categoria dei beni civici. L'assegnazione alla cat. B (terre atte a coltura) era, infatti, funzionale alla quotizzazione dei beni coltivabili e successiva concessione delle quote in enfiteusi agli utenti, i quali potevano, con l'affrancazione del canone, diventarne proprietari a pieno titolo. Il giudice costituzionale ha ritenuto che la privatizzazione delle terre agricole sia operazione incompatibile con l'intento legislativo «di una conservazione unitaria dei patrimoni (collettivi) nel loro complesso». Intento manifestato con il vincolo paesaggistico imposto su tali patrimoni (nota 2).

<sup>24</sup> La sentenza Corte cost. 30 dicembre 1991, n. 511 (in *Giur. cost.*, 1991, 4069) ha riconosciuto la legittimità del procedimento di sclassificazione delle terre di demanio civico trasformate in modo irreversibile introdotto con la l.r. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, art. 10.

la norma sulla legittimazione delle occupazioni abusive ultradecennali, quando le terre sono state migliorate e non interrompono la continuità del demanio (art. 9, legge n. 1766/1927), Su questo concorda anche la Corte cost. con le sentenze Carosi n. 113 e n. 178 del 2018 che ritengono non più necessaria a questo punto l'assegnazione a categoria dei beni civici e la distinzione fra le due categorie A e B<sup>25</sup>.

La legge n. 168 non si occupa invece delle aree che hanno perso in modo irreversibile, per effetto di utilizzazioni improprie, la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolivi e che per tale ragione possono essere sclassificate ed uscire dal regime civico. La sola Regione che ha previsto tale classificazione è stata l'Abruzzo (l. 3 marzo 1988, n. 25 e succ. mod., art. 10) e quindi in Abruzzo le classificazioni possono essere consentite. Vi è una ragione di *real politic* alla base della sclassificazione delle terre civiche trasformate in modo irreversibile. Se è venuta meno in passato la conformazione fisica originaria del patrimonio civico e il territorio non è più funzionale alla destinazione di legge del demanio civico, non vi è ragione di mantenere un regime inattuabile ed incompatibile con i bisogni della comunità titolare<sup>26</sup>.

### 3. - Competenze regionali residue.

La legge n. 168/2017 ha assegnato alle Regioni il termine di un anno dalla entrata in vigore della legge per l'esercizio delle competenze previste dall'art. 3 della legge montagna n. 97 del 1994, lett. *b*) per quanto riguarda il mutamento di destinazione dei beni, assicurando la conservazione della primitiva consistenza del patrimonio antico agro-silvo-pastorale [lett. *b*), n. 1], le garanzie di partecipazione alle gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie (n. 2), le forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati (n. 3), le modalità per il coordinamento con i Comuni nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale (n. 4). Fino ad ora, nessuna Regione ha provveduto alla promulgazione di tali leggi. Ove

---

<sup>25</sup> Corte cost. 26 luglio 2018, n. 178, in *Giur. cost.*, 2018, 1895. Vedi nota 22 cit.

<sup>26</sup> Vedi nota 23 cit.

le Regioni non riescano ad adempiere nel termine di legge, saranno gli enti gestori stessi a regolamentare i settori previsti dall'art. 3, lett. b), nn. 1, 2, 3 e 4 della legge montagna per il territorio di loro competenza. I provvedimenti degli enti saranno resi esecutivi con delibera della Giunta regionale. Anche questa disposizione non può che complicare il rapporto già conflittuale tra ente gestore e uffici regionali.

#### **4. - Nuove prospettive di gestione dei domini collettivi.**

Comincia un'altra storia, difficile, ma avvincente.

Gli enti esponenziali che gestiscono questo patrimonio hanno ora *ex lege* personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria, ma non possono essere equiparati ad amministratori privati che operano nel mercato secondo le regole di diritto comune, proprio perché gestiscono un patrimonio a regime pubblicistico, con capacità di autonormazione a livello sussidiario (art. 118 Cost.) con finalità che sono insieme sociali, produttive e di tutela ambientale e culturale.

Le comproprietà originarie, storicamente discusse, contestate da una parte della dottrina che le poneva su un livello marginale e secondario rispetto all'istituto dominante della proprietà individuale di stampo romanistico, acquistano ora rilevanza costituzionale ed uno specifico regime proprietario pubblico e collettivo, dichiarato tale con legge.

*Nostalgie* del passato non possono esserci. La vita delle comunità rurali era dura e faticosa. La comunità originaria con le sue regole di utilizzo promiscuo dei beni, solidarietà ed associazionismo serviva proprio ad aiutare gli uomini a superare le asprezze di una vita senza garanzie e coperture, esposta alle intemperie ed avversità naturali oltre che alle aggressioni dei nemici e fattori umani di vario genere.

La parte positiva era certamente rappresentata dalla qualità della vita, che era sì faticosa ma si svolgeva in un ambiente naturale, non inquinato, e certo non dannoso per la salute degli organismi viventi come quello in cui viviamo oggi.

Si può obiettare che c'erano comunque la peste nera e le febbri malariche e la terzana, che però erano causate dalle pessime condizioni igieniche, dalla mancata bonifica dei territori paludosi e quindi dal fatto dell'uomo.

Gli enti gestori ora diventano imprese, con capacità giuridica privata ed entrano quindi nel mercato, anche se non possono disporre del patrimonio agro-silvo-pastorale e devono conservarne la destinazione naturale originaria. Possono e debbono però gestire il patrimonio e i beni secondo programmi di sviluppo e regole di efficienza e correttezza.

Anche se la legge n. 168/2017 pone i domini collettivi dinnanzi a complessi problemi di natura pratica, riteniamo che la nuova normativa, pur con le difficoltà applicative che abbiamo evidenziato, possa essere di sostegno per una gestione più efficiente e viva nell'interesse sia della comunità locale di abitanti che dell'intera collettività. Soprattutto gli enti gestori dovranno imparare a coordinarsi fra loro e con gli enti pubblici, Comuni e Regioni, per essere coinvolti nelle scelte politiche riguardanti il loro territorio in tutti i campi, urbanistici, di gestione forestale ed ambientale, di promozione culturale, etc.



# L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare

L'interesse dell'Unione europea ad esaminare più a fondo le pratiche commerciali e il loro legame con le asimmetrie del potere negoziale nell'ambito della filiera agroalimentare si presenta inizialmente in ragione della verifica dell'andamento dei prezzi dei prodotti capaci di mostrare una diversa e più accentuata vulnerabilità degli imprenditori agricoli rispetto alle parti contraenti responsabili di imporre accordi contrattuali a proprio vantaggio con ripercussioni anche sulla fiducia dei consumatori nel corretto funzionamento del mercato. La dialettica dei rapporti di filiera risulta regolata attraverso accordi così detti verticali, assumendo come protagoniste le organizzazioni di rappresentanza delle categorie, senza correggere le asimmetrie di potere contrattuale tra gli operatori. Mentre più incisivo appare il successivo intervento di contrasto delle condotte sleali ordinate a rimuovere le condizioni di soggezione in cui l'operatore agricolo si trova in mancanza di valide alternative di mercato. La svolta impressa dal legislatore europeo va, tuttavia, nella direzione di guardare al programma contrattuale in termini conformi alla razionalità oggettiva del mercato, in modo da ripristinare la regolare dinamica della filiera. Il rinvio ad una serie di strumenti in grado di rimuovere l'abuso derivante dalla posizione di dipendenza economica risponde all'obiettivo più generale di costruire adeguate condizioni di sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e di equità nella formazione della catena del valore.

*The European Union's interest in examining commercial practices more closely and how they relate to the uneven negotiating powers of the actors within the agro-food chain appears to be due initially to the verification of the price trends of products that show that agricultural entrepreneurs are in a more vulnerable position compared to the other contracting parties responsible for imposing contractual agreements to their own advantage with repercussions also on consumer confidence in the proper func-*

*tioning of the market. The dialectic of supply chain relations is regulated through the so-called vertical agreements, where the protagonists are the organizations that represent the various categories, without correcting the asymmetries in the contractual power of the operators. However, the subsequent intervention to contrast unfair conduct aimed at removing the unfavourable conditions for farmers in the absence of valid market alternatives, appears to be more incisive. The action of the European legislator seeks to restore the regular dynamics of the supply chain by considering the contractual program in terms that are consistent with the objective rationality of the market. The reference to a series of instruments that can remove the abuse deriving from the position of economic dependence responds to the more general objective of constructing adequate conditions of food supply security and equity in the formation of the value chain.*

**Keywords:** *filiere - dipendenza economica - pratiche commerciali sleali - contratto - mercato - concorrenza*

1. Verso una nuova disciplina europea delle pratiche commerciali sleali. - 2. Associazionismo economico dei produttori agricoli e limiti di operatività nell'esperienza nazionale. - 3. Squilibrio nell'esercizio dell'autonomia contrattuale *a valle* e dipendenza economica. - 4. Disparità di potere e controllo di forma e contenuto dei contratti tra imprese. - 5. Evoluzione delle relazioni di filiera e bilanciamento di interessi. - 6. Spunti ricostruttivi di un nuovo assetto nelle relazioni tra imprese nella prospettiva europea di disciplina del mercato del latte. - 7. Rilevanza dell'abuso di dipendenza economica e restaurazione dell'equilibrio di potere di mercato. - 8. Relazioni contrattuali asimmetriche e profili privatistici e pubblicistici dell'intervento di contrasto. - 9. Interventi normativi a tutela delle imprese dipendenti e funzionamento del mercato. - 10. Rimedi sanzionatori: un'alternativa possibile. - 11. Nuove regole sanzionatorie dell'abuso di dipendenza economica ovvero della slealtà nei contratti tra imprese. - 12. Valore sistematico dell'asimmetria e fondamento costituzionale del controllo dei contratti.

## **1. - Verso una nuova disciplina europea delle pratiche commerciali sleali.**

L'interesse dell'Unione europea «ad esaminare più a fondo le pratiche commerciali e il loro legame con le asimmetrie del potere negoziale nell'ambito della filiera alimentare»<sup>1</sup> si presenta inizialmente in ragione della verifica dell'andamento dei prezzi dei prodotti alimentari capaci di mostrare una diversa e più accentuata vulnerabilità degli imprenditori agricoli rispetto alle parti contraenti responsabili di imporre accordi contrattuali a proprio vantaggio con ripercussioni anche sulla fiducia dei consumatori nel corretto funzionamento del mercato. Infatti, è chiarito che un diseguale potere contrattuale possa risultare fisiologico in un settore particolarmente frammentato e diversificato, qual è quello agroalimentare, ma l'*abuso* integra vere e proprie pratiche commerciali sleali: «che si discostano ampiamente dalla buona condotta commerciale, sono in contrasto con la buona fede e la correttezza e sono imposte unilateralmente da un *partner* commerciale all'altro *partner*»<sup>2</sup>.

Nel valutare il quadro delle misure di controllo applicabili nei diversi Stati membri, essenziale appare, quindi, la perimetrazione del campo di intervento riconosciuto complementare alle norme sulla concorren-

---

<sup>1</sup> Cfr. Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa*, Bruxelles, 28 ottobre 2009, COM (2009) 591 def.

<sup>2</sup> Cfr. Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese*, Strasburgo, 15 luglio 2014, COM (2014) 472 def.

za, tenuto conto che «la maggior parte delle pratiche commerciali sleali denunciate non ricada nell'ambito di applicazione di tali norme in quanto la maggioranza degli operatori si trova in una posizione forte ma non dominante»<sup>3</sup>.

Nel *Libro verde sulle pratiche commerciali sleali nella catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese in Europa*<sup>4</sup> risulta, peraltro, anticipata l'individuazione di alcune tipologie più comuni contrassegnate dal trasferimento dei costi e del rischio imprenditoriale sulla parte più debole del rapporto: introduzione di clausole contrattuali ambigue; mancanza di contratti scritti; modifiche retroattive dei contratti; trasferimento abusivo dei rischi commerciali; uso abusivo delle informazioni; risoluzione scorretta dei rapporti commerciali; restrizioni territoriali alla fornitura. Riguardo alla situazione in cui versano, in generale, gli operatori agricoli, nelle relazioni di filiera, «pressioni eccessive, impossibilità di realizzare una corretta pianificazione aziendale e la mancanza di chiarezza per quanto riguarda il reale contenuto del contratto sono tutti elementi che impediscono un processo decisionale ottimale, contraggono i margini, e potenzialmente riducono la capacità delle imprese di investire o innovare»<sup>5</sup>.

Nonostante la consapevole ammissione della diffusione di tali pratiche e del risultato di sostanziale approfittamento legato alle diverse condizioni di partenza, la Commissione si limita, tuttavia, ad incoraggiare gli Stati membri a contrastare le disfunzioni della filiera in ragione della disparità di potere negoziale attraverso il sostegno all'adesione di imprese e organizzazioni a codici di condotta volontari, messi a punto nell'ambito di un Forum di alto livello per un migliore funzionamento della filiera alimentare, la cui attuazione è nota come *Supply Chain Initiative*<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Si veda, Commissione europea, Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio *sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese*, Bruxelles, 29 gennaio 2016, COM (2016) 32 *final*.

<sup>4</sup> Cfr. Commissione europea, *Libro verde*, Bruxelles, 31 gennaio 2013, COM (2013) 37 *final*. In dottrina, il primo articolato contributo all'indagine sul tema, si deve a N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Milano, 2017.

<sup>5</sup> Così, ancora, il *Libro verde* della Commissione europea, cit., 23 e, per un commento, v. L. COSTANTINO, *La tutela del contraente debole nelle relazioni lungo la filiera agroalimentare nelle più recenti esperienze giuridiche europee e statunitensi*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, 166.

<sup>6</sup> Cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese*, già citata. Ai lavori del Forum si deve la

La considerazione che il libero operare delle dinamiche competitive non abbia consentito di rimuovere lo squilibrio contrattuale ha fatto sì che il ripetersi di abusi sia rimasto, anche in seguito, al centro del dibattito politico nell'Unione – come rilevato già nel ‘considerando’ (1) della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare*<sup>7</sup> – e abbia, così, suggerito di anticipare l'introduzione di un livello minimo di tutela uniforme nella disciplina degli Stati membri.

## 2. - Associazionismo economico dei produttori agricoli e limiti di operatività nell'esperienza nazionale.

Nella tradizionale analisi delle vicende contrattuali lo scambio del godimento della terra tra concedente e gestore del processo produttivo ha, per lungo tempo, riflesso l'interesse a tutelare il *lavoro*<sup>8</sup>, ma molteplici evidenze attestano la sopravvenuta rilevanza della qualificazione dell'agire negoziale dell'imprenditore verso il *mercato*<sup>9</sup>.

In questo senso, la dialettica dei rapporti produttivi e di distribuzione nel settore agroalimentare trova un terreno di confronto, disegnato a livello europeo, attraverso gli accordi collettivi promossi dalle organizzazioni dei produttori con le controparti associative in rappresentanza degli altri operatori della filiera e conosciuti come *verticali*<sup>10</sup>.

---

redazione di una iniziale *black list* delle pratiche commerciali sleali recepite in attuazione dell'art. 4 del d.m. 19 ottobre 2012, n. 199 *Regolamento di attuazione dell'articolo 62 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27* che contempla un Allegato «A» - *Elenco delle pratiche commerciali sleali. Rapporti verticali nella filiera alimentare: Principi di buona prassi.*

<sup>7</sup> Cfr. Commissione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio*, Bruxelles, 12 aprile 2018, COM (2018), 173 *final* e, ora, direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 *in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.*

<sup>8</sup> Si rinvia a C.A. GRAZIANI, *L'evoluzione dei contratti agrari*, in *Il contratto. Silloge in onore di Giorgio Oppo*, vol. I, *Profili generali*, Padova, 1992, 729 e ss.

<sup>9</sup> Un'ampia analisi si deve a A. JANNARELLI e A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto commerciale* diretto da V. Buonocore, Torino, 2008.

<sup>10</sup> Oltre alla completa rassegna di A. JANNARELLI, *I contratti nel sistema agroalimentare*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, 424, si rinvia a L. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, 2000 non che a M. GIUFFRIDA, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in F. ALBISINNI - M. GIUFFRIDA - R. SAIJA - A. TOMMASINI (a cura di), *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli, 2013, 11.

In quanto mettono a contatto più fasi del processo produttivo anche ai fini della determinazione delle quantità da produrre e della fissazione dei prezzi, tali accordi sono sottoposti ad uno specifico statuto disciplinare in ragione di un programma riconosciuto anticoncorrenziale o, comunque, capace di effetti restrittivi della concorrenza. E non si è mancato di segnalare la novità di una disciplina che, per la prima volta, «attraversa le categorie tradizionali ed individua in modo unitario un intero settore dell'economia, assumendo quali protagonisti imprese di diversa qualificazione giuridica, assoggettate a regole condivise, per larga misura riferite a fonti negoziali e commerciali, collettive (gli accordi interprofessionali) ed individuali (i contratti di coltivazione e vendita)»<sup>11</sup>.

A ben vedere, la sua declinazione non modifica, tuttavia, il modo di essere *normale* dei rapporti esistenti *di fatto* nella filiera e, ancora da ultimo – come si avrà cura di considerare – l'art. 11 del d.lgs. 27 maggio 2005, n. 102 *Regolazioni dei mercati agroalimentari, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera a) della l. 7 marzo 2003, n. 38*, si limita a prevedere che i modelli negoziali denominati contratti di coltivazione, allevamento e fornitura abbiano per oggetto la disciplina dei rapporti tra imprenditori agricoli, trasformatori, distributori e commercianti *in esecuzione* di un contratto quadro, senza fornire alcuna indicazione sulle concrete prerogative riconosciute a ciascuna parte<sup>12</sup>.

È chiaro che il sistema delle relazioni facenti capo alle imprese agricole sia escluso da una valutazione degli effetti della concorrenza sleale una volta che si attribuisca rilevanza al problema dei *mezzi* o delle *modalità* della collaborazione con le altre imprese<sup>13</sup>, piuttosto che alla decisione di correggere quelle deviazioni che *spontaneamente* si formano nel meccanismo di organizzazione della filiera, in dipendenza dei rapporti di forza espressi dal mercato<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Così F. ALBISINI, voce *Sistema agroalimentare*, in *Dig. Disc. priv., Sez. civ.*, vol. IV, *Agg.*, Torino, 2009, 788. Dello stesso A., si veda,  *Mercati agroalimentari e disciplina di filiera*, in *Riv. dir. al.*, 2014, n. 1, 1.

<sup>12</sup> Cfr. A. JANNARELLI, *I contratti nel sistema agroalimentare*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, cit., 464 non che ID., *I contratti dall'impresa agricola all'industria di trasformazione. Problemi e prospettive dell'esperienza italiana*, in *Riv. dir. al.*, 2008, n. 2, 1. Si veda, inoltre, per una precisa indagine, S. BOLOGNINI, *Il d.lgs. 27 maggio 2005 e l'attuale tendenza normativa a riconoscere efficacia ultra partes ai contratti di integrazione verticale*, in M. D'ADDEZIO - A. GERMANÒ (a cura di), *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, Milano, 2007, 205.

<sup>13</sup> In argomento, cfr. E. ROOK BASILE, *Sugli accordi economici in agricoltura*, in *Studi senesi*, 1988, 306.

<sup>14</sup> Sul tema, v. L. COSTANTINO, *L'integrazione verticale per contratto nel settore agroalimentare: fattispecie giuridica e disciplina applicabile*, in *Contr. e impr.*, 2013, 1450.

Riferirsi, però, quale strumento di controllo dell'agire degli operatori economici, all'esercizio dell'autonomia collettiva, ritenendo praticabile un controllo operato in base alla (sola) tutela offerta dalle clausole di correttezza e di buona fede, significa sfuggire all'impegno di fondare soluzioni concrete. Emblematica appare la vicenda, decisa dalla Corte di giustizia<sup>15</sup>, nel senso della legittima previsione di una clausola contrattuale in base alla quale l'importo del sostegno riconosciuto ad una impresa di allevamento, nell'ambito del regime europeo dei pagamenti, sia trasferito all'impresa acquirente degli animali ingrassati, senza alcuna valutazione se l'esercizio della manifestazione di autonomia sia conseguenza della integrazione di filiera, imponendo un sacrificio indebito alla parte debole.

Si intende, in questo senso, mostrare che il criterio di qualificazione dell'abuso della posizione di dipendenza economica dell'impresa agricola sul versante della filiera debba ricavarsi da elementi esterni all'atto di autonomia e destinati a manifestarsi di fatto, in funzione della diversità di potere economico.

Senza poter dar conto dei limiti dell'aggregazione a livello delle strutture di base risultanti da una diffusa indifferenza per l'adozione di pacchetti di regole al cui rispetto è tenuto ogni singolo aderente non che da una scarsa propensione ad intervenire direttamente sul mercato in vista della commercializzazione della produzione, l'esperienza applicativa, almeno con riguardo alla realtà dello Stato, si rivela, del resto, largamente insoddisfacente.

Non si può negare che la possibilità di ottenere prezzi migliori, in relazione alla dimensione quantitativa della produzione che l'organizzazione allestisce nei confronti del terzo acquirente, riproduca la sottoscrizione di impegni di coltivazione che lasciano inalterata la specifica posizione di debolezza contrattuale, in vista della commercializzazione di *materie prime* destinate ad essere successivamente trasformate e immesse al consumo.

Si tratta di una vicenda largamente rappresentata a proposito della *scoperta* dei limiti operativi pertinenti al mercato agroalimentare in cui gli operatori *a monte* si confrontano con gli altri operatori impegnati a soddisfare la domanda alimentare, scontando le tradizionali rigidità del

---

<sup>15</sup> Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 9 novembre 2017, in causa C-227/16, *Jan Theodorus Arts, c. Veevoederbedrijf Alpuro BV*, in EU:C:2017:842.

settore accentuate dalla riduzione dei prezzi in conseguenza di pratiche e condizioni di vendita largamente insoddisfacenti, comportando di fatto un obbligo di remunerazione di servizi di gestione dell'assortimento e di promozione non richiesti.

Così che, la denunciata situazione di dipendenza economica non viene risolta con il ricorso ai contratti di integrazione verticale che – come si è accennato – continuano a riflettere i rapporti di forza in campo, senza promuovere un significativo sostegno all'esercizio del *potere di mercato* dei singoli imprenditori agricoli<sup>16</sup> né, tanto meno, rimuovere le evidenti anomalie nei criteri di formazione della catena del valore.

In sostanza, accanto all'intervento riguardante i prezzi amministrati, che ha segnato le tappe dell'evoluzione della politica agricola, almeno fino alla messa in discussione delle ragioni di un accentuato protezionismo, l'impegno a porre rimedio alla frammentazione dell'offerta agricola alla base dell'accennata debolezza di produttori *indipendenti* – e, come tali, privi di potere di negoziazione nei confronti delle rispettive controparti in ragione di una innegabile asimmetria informativa nelle relazioni economiche lungo la filiera – ha promosso, con sempre nuove finalità, l'associazionismo economico<sup>17</sup>. Ma non c'è difficoltà nel riconoscere che: «il settore agricolo è stato progressivamente marginalizzato posto che, prima di giungere al consumatore, le *commodities* agricole di base subiscono processi di trasformazione e di lavorazione da parte dell'industria alimentare e della grande distribuzione il cui valore aggiunto, come alimenti, risulta progressivamente superiore a quello della materia prima impiegata»<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> In argomento, si rinvia a A. JANNARELLI, *Cooperazione e conflitto nel sistema agroalimentare*, in M. D'ADDEZIO - A. GERMANÒ (a cura di), *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, cit., 263.

<sup>17</sup> Una motivata critica è formulata da A. JANNARELLI, *L'associazionismo dei produttori ed il «tabù» dei prezzi agricoli nella disciplina della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. n. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti lattiero-caseari*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 179 e ss. e, ancora, *Id.*, *Dal caso «andivia» al regolamento omnibus n. 2393 del 13 dicembre 2017: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza*, in *questa Riv.*, 2018, 109.

<sup>18</sup> Così A. JANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2018, 19.

### 3. - Squilibrio nell'esercizio dell'autonomia contrattuale a valle e dipendenza economica.

Fin dal primo esame delle relazioni agroindustriali non si è, dunque, esitato ad evidenziare, rapportando alle regole del contratto, la diversa condizione di forza della parte acquirente: «le sue più significative espressioni sul potere di impartire direttive, di sorvegliare l'andamento della coltivazione, di condizionare tempi e modalità di esecuzione delle prestazioni cui è obbligato l'imprenditore agricolo»<sup>19</sup>.

Quali siano le ragioni di questa *asimmetria* e le esigenze di giustizia nella curvatura delle relazioni contrattuali risulta ampiamente spiegato dalla dottrina, riassumendo le conclusioni dell'analisi economica<sup>20</sup>.

Vale, tuttavia, osservare che, «nella generalità dei rapporti di mercato asimmetrici la regola è che la parte “forte” sia la parte che sta sul lato dell'offerta, ed esegue la prestazione contrattuale caratteristica; mentre la parte “debole”, destinataria della protezione legislativa, è la parte che – stando sul lato della domanda – risulta destinataria della prestazione caratteristica»<sup>21</sup>. Assumendo questa rappresentazione, invece, nella filiera organizzata ai fini della immissione in commercio di prodotti agroalimentari, si impone la circostanza che la *prestazione caratteristica* sia quella eseguita dall'imprenditore agricolo, che, pure, versa in una posizione di passività nella partecipazione alla catena della fornitura, perché il rapporto con le imprese della trasformazione e della distribuzione lo espongono al rischio di fare i conti con una fisiologica dispersione dell'offerta e una manifesta asimmetria informativa.

Tanto è vero che l'itinerario lungo il quale si è sviluppato, almeno a partire dal codice del '42, il processo di formazione della disciplina dell'impresa agricola resta segnato dalla necessità di colmare la *distanza* della produzione rispetto al mercato, apertasi con il passaggio da un sistema di autoconsumo ad un sistema di libero scambio<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Così M. CONFORTINI - A. ZIMATORE, *Recenti proposte di legge sulla «integrazione verticale» e sulla «interprofessionalità» in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1982, I, 219.

<sup>20</sup> Sul punto v. *amplius* E. ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza. Riflessioni in tema di circolazione dell'azienda*, Milano, 1988, 15.

<sup>21</sup> Così V. ROPPO, *Prospettive del diritto contrattuale europeo. Dal contratto del consumatore al contratto asimmetrico?*, in *Corr. giur.*, 2009, n. 2.

<sup>22</sup> Per tutti v. G. GALLONI, *Impresa agricola. Disposizioni generali (artt. 2135-2139)*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 2003.

L'elaborazione di modelli contrattuali-tipo per uniformare le relazioni di filiera in un mercato frammentato è sembrata – per quanto si è già accennato – una soluzione effettivamente utile, in una logica di cooperazione e condivisione di conoscenze e competenze: l'acquirente della produzione tende a garantirsi, mediante la stipula di tali contratti, un numero di fornitori di prodotti adeguato a consentire economie di scala e modalità più efficienti di svolgimento della attività di trasformazione e di distribuzione; mentre, da parte di ogni singolo imprenditore agricolo, si persegue l'interesse di assicurare, superando l'aleatorietà del ciclo biologico, l'anticipata collocazione della sua produzione anche attraverso la fissazione di un prezzo certo, con ciò sottraendosi alle relative oscillazioni e volatilità.

Se non che, l'esame della realtà mostra come le diverse forme di integrazione verticale abbiano consentito di perseguire obiettivi di pianificazione dell'offerta agroalimentare – che riconduce la tutela dell'imprenditore agricolo al profilo della uniforme regolazione del rapporto negoziale – piuttosto che rimuovere, nelle situazioni di mercato date, i molteplici inconvenienti della denunciata disparità di potere.

Si registrano differenti condizioni di forza che, facilmente, si prestano ad abusi, in quanto lo squilibrio è riflesso dalla stessa struttura degli accordi verticali, dato che «l'area in cui il legislatore ha inteso riferirsi non è quella della cessione di prodotti agricoli già esistenti e presenti sul mercato, bensì quella che riguarda, programmandole, le cessioni di produzioni future»<sup>23</sup>.

La conclusione dei contratti prima ancora della venuta ad esistenza del prodotto, insieme alla normale assunzione di impegni in ordine all'uso di determinati mezzi tecnici conformi agli obiettivi perseguiti nel processo di trasformazione industriale e ai tempi di consegna richiesti per differenziare l'offerta nei canali di distribuzione, hanno favorito, dunque, un processo di crescente industrializzazione del settore, ritardando l'introduzione di apposite norme dirette a bilanciare il «potere contrattuale degli imprenditori agricoli, e per questa via a rimuovere quelle condizioni che impongono a questi ultimi l'adesione ai contratti *standard* d'integrazione verticale»<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Così A. JANNARELLI, *Relazione di sintesi*, in F. ALBISINNI - M. GIUFFRIDA - R. SAIJA - A. TOMMASINI (a cura di), *I contratti del mercato agroalimentare*, cit., 350.

<sup>24</sup> Così G. BIVONA, *I contratti di integrazione verticale in agricoltura*, Milano, 1979, 136.

In sostanza, «ciò che il produttore agricolo guadagna in termini di sicurezza, quanto alla collocazione dell'intera produzione conseguita, il più delle volte sulla base di prezzi preventivamente fissati e, dunque, sottratti ad oscillazioni congiunturali, è peraltro bilanciato, talora pesantemente, dai costi aggiuntivi che il contratto genera a suo carico, legati all'impegno assunto dal produttore agricolo di adeguare la propria azienda o le proprie scelte organizzative ai desiderata della controparte industriale»<sup>25</sup>.

#### **4. - Disparità di potere e controllo di forma e contenuto dei contratti tra imprese.**

Invero, «in che modo il contratto avente per oggetto prodotti agroalimentari deve essere redatto al fine di corrispondere a un modello di corretta contrattazione»<sup>26</sup> è disposto solo di recente con la previsione dell'art. 62 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2012, n. 27<sup>27</sup>.

Finalmente, il legislatore prende atto che la previsione di un contenuto obbligatorio concordato in sede di contrattazione collettiva<sup>28</sup> non sia di per sé sufficiente a prevenire forme di sconfinamento nell'abuso di dipendenza economica a cui restano facilmente soggette imprese tipicamente di dimensione piccola o media la cui attività produttiva e, sopra tutto, commerciale dipende da una rete di relazioni negoziali con altre imprese di grande dimensione.

Ritagliato per la specifica tipologia della cessione dei prodotti agricoli e alimentari – ad esclusione delle relazioni concluse con i consumatori

<sup>25</sup> Così A. JANNARELLI, *I contratti nel sistema agroalimentare*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, cit., 430.

<sup>26</sup> In questi termini, si legga E. ROOK BASILE, *La disciplina della cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari fra neo-formalismo contrattuale e abuso del diritto*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, *Diritto alimentare. Diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2014, 354.

<sup>27</sup> In argomento, V. A. GERMANÒ, *Sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2012, 379; ID., *Ancora sul contratto di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari: il decreto ministeriale attuativo dell'art. 62 del d.l. 1/2012*, *ivi*, 512; F. ALBISINNI, *La nuova disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?)*, in *Riv. dir. al.*, 2012, n. 2, 1 e ss.

<sup>28</sup> Così I. CANFORA, *I contratti di coltivazione, allevamento e fornitura*, in F. ALBISINNI - M. GIUFFRIDA - R. SAJJA - A. TOMMASINI (a cura di), *I contratti del mercato agroalimentare*, cit., 164.

– l'atto di autonomia richiede l'osservanza di talune modalità di forma e contenuto per reagire al rischio derivante dallo stato di inferiorità in cui versa sempre l'operatore collocato *a monte* in mancanza di valide alternative di mercato.

Le parti sono libere di determinare il contenuto delle clausole contrattuali che definiscono la cessione del prodotto, nella quantità e con le qualità desiderate, ma il legislatore si preoccupa che, a partire dal prezzo, la serie dei principali elementi che descrivono l'operazione contrattuale siano formalizzati in un documento scritto, prima che prenda avvio il rapporto effettivo di (produzione e di) fornitura<sup>29</sup>.

In un modello che, in linea di principio, promuove la libera iniziativa economica l'idea di intervenire per correggere abusi e degenerazioni mostra una manifesta svolta ideologica a favore di categorie strutturalmente deboli nell'organizzazione delle relazioni contrattuali. È assegnato al soggetto pubblico un ruolo di controllo dei processi economici che il mercato non è in grado di assorbire da solo<sup>30</sup>, così da riempire un vuoto nella disciplina dei rapporti tra imprenditori non appartenenti alla medesima categoria professionale, quando la repressione di condotte spregiudicate e aggressive non dipende dalla *rivalità*, ma dalla *succubanza* economica e sia posta la necessità di restaurare regole ordinate ad una effettiva cooperazione lungo la filiera.

La presa di posizione destinata a richiamare che, nell'ordinamento, «accanto a un principio di autonomia, vi è un principio, anch'esso costituzionale, di solidarietà»<sup>31</sup>, porta, così, ad un'ulteriore riflessione sistematica intorno alla vocazione del diritto, già sperimentata attraverso l'attivazione di meccanismi di promozione della capacità di aggregazione dell'offerta e, oggi, riproposta sul piano delle relazioni tra l'imprenditore agricolo contraente e le altre parti più forti o meglio organizzate, di ricercare una sorta di giustizia contrattuale<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Sul punto, si rinvia in generale a A. JANNARELLI, *Disciplina dell'atto e disciplina dell'attività: i contratti tra imprese e consumatori*, in N. LIPARI (a cura di), *Diritto privato europeo*, Padova, 1997, 489.

<sup>30</sup> In senso critico, si vedano, comunque, A. JANNARELLI, *La strutturazione giuridica di mercati nel sistema agroalimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012, n. 27: un pasticcio italiano in salsa francese*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 545 non che M. TAMPONI, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari, forme e incertezze legislative*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, *Diritto alimentare. Diritto dell'Unione europea*, cit., 375.

<sup>31</sup> Così G. OPPO, *Lo «squilibrio» contrattuale tra diritto civile e diritto penale*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, I, 533.

<sup>32</sup> In argomento, cfr. *ex multis*, G. GUZZI, *Mercato concorrenziale e teoria del contratto*, in *Riv. dir. comm.*, 1999, I, 67; G. VETTORI, *Autonomia privata e contratto giusto*, in *Riv. dir. priv.*, 2000, 21; U. BRECCIA, *Prospettive del diritto dei contratti*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2001, 194.

*Il contratto giusto* diventa, infatti, l'occasione per svolgere un riesame dell'intera disciplina di fonte europea riservata all'integrazione verticale in agricoltura e ristabilire uno degli obiettivi rilevanti che l'art. 43, par. 2 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, quale base giuridica della direttiva di armonizzazione sulle pratiche commerciali sleali, richiama tra le finalità della politica agricola comune: il miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nel settore.

## **5. - Evoluzione delle relazioni di filiera e bilanciamento di interessi.**

La tradizionale *divisione del lavoro*, ha assegnato, invero, alla impresa agricola un ruolo subalterno di dipendenza economica, che toglie molto al carattere concorrenziale del mercato, non soltanto in ragione dell'elevato frazionamento dell'offerta, quanto della progressiva riduzione del grado di libertà di scelta e di informazione da parte del pubblico dei consumatori<sup>33</sup>.

Quello descritto riguardo all'effettività del processo di strutturazione del sistema di relazioni nel settore per cui le imprese della trasformazione e della distribuzione esprimono un grado di potere prevalente, assumendo le vesti di *partner* commerciali *inevitabili* – nel senso che resta precluso o, oltre modo, difficoltoso instaurare relazioni contrattuali alternative con la fornitura a terzi acquirenti dei prodotti – è da riconoscere, dunque, quale *formante* in grado di ri-orientare una diversa curvatura dell'intervento pubblico.

Del resto, la stessa esperienza dei contratti di integrazione verticale è indicativa della scarsa *resilienza* del diritto dei privati a reagire alle sollecitazioni dell'economia globalizzata al fine di programmare la collocazione nel mercato dei prodotti, attribuendo sempre maggior peso all'accentuazione del divario tra apertura degli scambi e luoghi applicativi delle norme. Finora, si è considerata la marginalità economica dell'agricoltura semplicemente l'esito di un contesto di specializzazione produttiva, ma l'analisi del grado di concentrazione del mercato e del-

---

<sup>33</sup> Sul tema, v. A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *La sicurezza alimentare e il principio di libera concorrenza*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, 316.

le dimensioni delle imprese della trasformazione e della distribuzione commerciale operanti spesso a livello transnazionale, ha portato alla ribalta fattori di *vulnerabilità*, nel reciproco coinvolgimento, in precedenza, non calcolabili<sup>34</sup>.

In realtà, il dato di partenza è lo stesso ed è legato all'esercizio del *potere di mercato* che si risolve, a vantaggio dell'imprenditore operante nelle fasi *a valle*, nella possibilità di *scaricare* costi e modulare politiche di prezzi al consumo adeguate a difendere le quote acquisite ovvero ad espandere l'offensiva commerciale. La circostanza di agire in uno *scenario* aperto determina una serie di vantaggi differenziali, nella allocazione dei guadagni e delle perdite, rispetto alle decisioni decentrate negli scambi di mercato a scala territoriale locale, spiegando la necessità di una riorganizzazione dei rapporti di filiera sostenuta da una significativa impronta pubblicistica.

Un recupero delle ragioni di intervento sicuramente eccezionale, in quanto destinato a risolversi in un'artificiale compressione della garanzia del libero dispiegarsi dell'iniziativa economica, ma che può proporsi, oltre che in termini di riprovazione di moduli comportamentali aggressivi o spregiudicati, ponendosi a specifica tutela degli interessi collettivi coinvolti, che la dinamica concorrenziale è chiamata, comunque, a *mediare*<sup>35</sup>.

In alternativa, solo una diversa strutturazione di filiera potrebbe costituire, per le imprese coinvolte nelle differenti fasi, un antidoto alla diffusione di pratiche commerciali sleali, accrescendo la complementarità nell'organizzazione dei processi produttivi attraverso la condivisione dei rischi, la scelta degli investimenti sulla qualità e la varietà dei beni prodotti, lo scambio di informazioni.

---

<sup>34</sup> Si veda specialmente R. TOMMASINI, *La nuova disciplina dei contratti per i prodotti agricoli e alimentari*, in F. ALBISINNI - M. GIUFFRIDA - R. SAIJA - A. TOMMASINI (a cura di), *I contratti del mercato agroalimentare*, cit., 119.

<sup>35</sup> Spunti in generale si rintracciano in G. OPPO, *Principi*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. Buonocore, sez. I, tomo I, Torino, 2001, 42.

## 6. - Spunti ricostruttivi di un nuovo assetto nelle relazioni tra imprese nella prospettiva europea di disciplina del mercato del latte.

Il dibattito aperto sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza nel settore agroalimentare ha imposto, per questi motivi, una graduale rivisitazione dei contenuti e dei limiti che segnalano la strutturazione delle relazioni tra i contraenti, assumendo che i meccanismi automatici del mercato siano insufficienti a determinare il recupero di una sostanziale simmetria, con la previsione di una restrizione dei comportamenti utilizzabili dalle imprese per realizzare obiettivi di produttività e profitto.

Si intuisce la svolta impressa, a partire da una soluzione ordinata a rimuovere le posizioni negoziali di disparità, nella filiera del latte e dei prodotti lattiero-caseari<sup>36</sup>, tra le diverse parti interessate alla stipulazione di accordi scritti per la consegna, nella misura fissa già stabilita ovvero risultante dall'applicazione di taluni parametri oggettivi preventivamente individuati.

La riscoperta centralità del contratto, se non precostituisce la messa a punto di misure in grado di correggere da sole quelle imperfezioni al mercato che potrebbero determinare esiti economicamente inefficienti, sembra segnare, nondimeno, una inversione nell'impostazione dell'intervento, da parte dell'istituzione europea, introducendo una *preferenza* per la scelta di un assetto competitivo coerente con un più ampio spettro di interessi e valori.

Non pare contestabile che l'erosione del margine di profitto delle imprese responsabili dell'approvvigionamento sul mercato delle così dette materie prime agricole attraverso un innaturale abbassamento dei prezzi imposti dal regolamento concordato si traduca nell'imposizione di una serie di *esternalità* destinate a pesare, in negativo, sulla collettività, a partire dalla tutela del lavoro<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Cfr. regolamento (UE) n. 261/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2012 che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 *per quanto riguarda i rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari*. In dottrina, v. F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2018, 435.

<sup>37</sup> In argomento, v. I. CANFORA, *Le regole del gioco nella filiera agroalimentare e i riflessi sulla tutela del lavoro*, in *Agrirégionieuropa*, 2018, 33 e ss.

Una chiave di lettura nuova per interpretare «il rapporto circolare che si determina, già sul piano semantico e poi normativo, tra il contratto, l’iniziativa economica, il mercato, la concorrenza»<sup>38</sup>, accertando l’incompatibilità di un determinato comportamento con il rispetto di puntuali indici di forma-contenuto non aggirabili all’esito del bilanciamento di interessi che ne qualifica la ricorrenza come abuso.

In particolare, tenuto conto del carattere tipico della produzione di latte, che risponde ad esigenze oggettive di programmazione temporale, viene definita una durata minima per il contratto di cessione; mentre, al fine di facilitare l’intervento, in situazioni già definite di eccessiva sproporzione tra prestazioni, viene allestito un sistema di informazioni condiviso sui costi medi di produzione anche in base alla collocazione geografica dell’allevamento e alla destinazione finale del prodotto<sup>39</sup>.

Sopra tutto, in una visione più ampia di ripensamento della contrattazione collettiva promossa dalla partecipazione delle organizzazioni dei produttori con la elaborazione, in quella sede, di clausole-tipo, si tenta il coinvolgimento delle associazioni sindacali operanti a livello nazionale<sup>40</sup> in funzione del rafforzamento, a fini rivendicativi, della rappresentatività *politica* dell’intera categoria, spostando, ancora, il baricentro del contratto, destinato ad inserirsi «non solo nell’attività dell’impresa ma nel mercato e nel mercato le imprese e la loro “iniziativa” entrano in contatto con interessi della collettività e con l’utilità sociale, assumendo, secondo l’opinione di molti, la “responsabilità sociale” per uno “sviluppo sostenibile”»<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Così A. ZOPPINI, *Autonomia contrattuale, regolazione del mercato, diritto della concorrenza*, in G. OLIVIERI - A. ZOPPINI (a cura di), *Contratto e antitrust*, Bari, 2008, 3.

<sup>39</sup> Il richiamo è all’art. 2, comma 2, del d.l. 5 maggio 2015, n. 51 *Disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi, di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi di carattere eccezionale e di razionalizzazione delle strutture ministeriali* convertito, con modificazioni, dalla l. 2 luglio 2015, n. 91.

<sup>40</sup> Il richiamo è all’art. 23, comma 6 *ter*, del d.l. 24 giugno 2016, n. 113 *Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio* convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della l. 7 agosto 2016, n. 160.

<sup>41</sup> Così G. OPPO, *I contratti d’impresa tra codice civile e legislazione d’impresa*, in P. SIRENA (a cura di), *Il diritto europeo dei contratti d’impresa*, Milano, 2006, 15 e ss.

## 7. - Rilevanza dell'abuso di dipendenza economica e restaurazione dell'equilibrio di potere di mercato.

La correzione delle situazioni nelle quali si registra una *slealtà* rappresenta, tuttavia, una soluzione rimediale diversa: non riflette la ricostruzione della corrispondenza prodotta spontaneamente in base alle dinamiche negoziali, quanto l'accertamento delle deviazioni riscontrate nel concreto assetto degli interessi in gioco finalizzato a compensare i diversi rapporti di forza.

L'eccessiva compressione dei margini dell'impresa agricola risultante dalle denunciate asimmetrie tra le posizioni negoziali dei soggetti antagonisti che operano nella filiera attrae, finalmente, l'attenzione del legislatore sulla necessità di intervenire, al di là dell'intervento in senso modificativo o integrativo del contratto, con misure specialmente preordinate alla *reazione* nei confronti dell'accertamento di abusi.

Invero, da questo punto di vista si ripropone, a riguardo degli strumenti che possono essere allestiti, l'opzione – a suo tempo segnalata<sup>42</sup> – di una diversa *ideologia* dei giuristi nella valutazione dell'agire di mercato.

Ne consegue la necessità di prendere in considerazione non il contratto in sé, quanto l'*operazione* nel suo complesso<sup>43</sup>, che si arricchisce della conoscenza del processo economico entro cui ha svolgimento l'attività risultante dall'integrazione, lungo la filiera, di molteplici imprese contrattualmente legate.

Un intervento dall'*esterno* sull'assetto di interessi programmato dalle parti non sarebbe stato, altrimenti, prevedibile in un disegno della materia dei rapporti economici sollecitato dall'evidenza di apprezzare il singolo atto giuridico sulla base dell'intento di chi lo pone in essere, senza misurare la convenienza dell'una e dell'altra prestazione in connessione alle ragioni più profonde e basilari di funzionamento dei meccanismi concorrenziali.

Con il ricorso ad una facile formula si potrebbe, quindi, argomentare la possibilità di tutelare non tanto chi è debole per il ruolo che riveste nel

---

<sup>42</sup> La citazione è del noto saggio di P. RESCIGNO, *L'abuso del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1965, I, 203. Si vedano, comunque, le dense ed attuali riflessioni di N. LIPARI, *Il diritto civile tra legge e giudizio*, Milano, 2017, 191 e ss.

<sup>43</sup> Cfr. E. GABRIELLI, *Il contratto e l'operazione economica*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, I, 110 non che ID., *Mercato, contratto e operazione economica*, in *Rass. dir. civ.*, 2004, 1044.

*contratto*, bensì chi è vittima di una dipendenza economica per il ruolo che assume nel *mercato*.

La circostanza, prima sottolineata, che il contratto d'impresa incida su interessi sia delle parti che della collettività<sup>44</sup> spiega, inoltre perché la risposta sia spostata sul piano della illiceità, prestando interesse – come suggerisce Fabrizio Di Marzio<sup>45</sup> – alla disapprovazione dell'abuso contrattuale da definirsi sulla base del diritto storicamente riflesso nella organizzazione sociale ed economica: «ciò che caratterizza il contratto illecito non è la deficienza strutturale, ma l'urto con i valori accolti nell'ordinamento».

L'operatore, che ha avuto modo di esercitare la propria autonomia contrattuale, scontando la debolezza della posizione di dipendenza economica nella filiera, non ha mostrato un'adesione consapevole all'assetto di interessi programmato, quale risulta dall'approfittamento messo in atto dalla controparte in ragione della supremazia di cui gode nel mercato.

Si può, dunque, prospettare che lo squilibrio di potere dia origine ad una ipotesi di illiceità per contrasto all'ordine pubblico economico – più precisamente *di protezione* – che la dottrina ha ulteriormente caratterizzato rispetto alla contrarietà del contenuto contrattuale all'interesse generale delineato dall'ordinamento, mettendo in evidenza come la disuguaglianza di potere esercitato dalle parti si trasformi in prevaricazione<sup>46</sup>.

A questo punto, si potrebbe anche tentare di qualificare il rimedio imposto dall'asimmetria in cui si viene a trovare in concreto l'operatore agricolo in continuità con una naturale esigenza, avvertita in materia di contratti a titolo oneroso, relativa alla rilevanza che assume la *sproporzione* fra il valore di ciò che una parte dà e di quello che riceve<sup>47</sup>.

In particolare, quando una parte abbia assunto obbligazioni a condizioni inique per essersi trovata in stato di bisogno di cui la controparte abbia approfittato per trarne vantaggio, il codice civile contempla una

<sup>44</sup> In generale, per una ricognizione ragionata sul tema resta centrale lo studio di F. DI MARZIO, *Contratto illecito e disciplina del mercato*, Napoli, 2011.

<sup>45</sup> Così l'A., *Contratto illecito e disciplina di mercato*, cit., 73, *sub nota* 174.

<sup>46</sup> Si veda *amplius* G. D'AMICO, *L'abuso di autonomia negoziale nei contratti dei consumatori*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, I, 657.

<sup>47</sup> In argomento, considerazioni generali sono svolte da P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, III ed., 2006, 384 non che ID., *Equilibrio normativo e principio di proporzionalità nei contratti*, in *Rass. dir. civ.*, 2001, 335.

speciale azione detta di rescissione, che si costruisce con la legittimazione ad agire ad essa riservata<sup>48</sup>. Ricorrere a tale rimedio, rimuovendo gli effetti del rapporto potrebbe, tuttavia, essere rimedio peggiore del male, non potendosi ignorare che la condizione di squilibrio dell'esercizio dell'autonomia privata non abbia convenienza ad essere corretta a livello del sacrificio dell'interesse perseguito, quanto in vista della eliminazione dell'anomalia risultante, in concreto, dalla dipendenza economica. Tanto è vero, che il punto di squilibrio finale tra potere negoziale e interventi correttivi viene individuato – nella direttiva europea che costituisce l'occasione delle presenti riflessioni – nella soglia di rilevanza *antitrust* dell'abuso, in base al presupposto, esterno al contratto, della relazione di dominanza-dipendenza tra imprese nello spazio del mercato, con la prevedibile attribuzione, in sede di recepimento, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato della facoltà di attivare *d'ufficio* la funzione di indagine e di istruttoria non che di irrogare le eventuali sanzioni. Una soluzione rimediale già applicata, in materia di contratti e relazioni commerciali nella filiera agroalimentare, con riguardo al mancato assolvimento ad obblighi formali e contenutistici, ovvero all'adozione di comportamenti variamente abusivi, con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da commisurare al valore dei beni oggetto di cessione e, rispettivamente, al beneficio ottenuto dall'operatore responsabile della violazione del divieto<sup>49</sup>.

## **8. - Relazioni contrattuali asimmetriche e profili privatistici e pubblicistici dell'intervento di contrasto.**

Resta, dunque, non contestabile che l'intervento a sostegno del neo-formalismo negoziale non sia sufficiente «a rimuovere la netta differenza di potere contrattuale che esiste tra i singoli operatori agricoli e le controparti industriali interessate all'acquisto della materia prima agricola»<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> In dottrina, v. G. MARINI, voce *Rescissione*. b) *Diritto vigente*, in *Enc. giur.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 966.

<sup>49</sup> Cfr. art. 62, commi 5 e 6, del d.l. n. 1 del 2012 in precedenza richiamato. In dottrina, v. *amplius*, A.M. BENEDETTI - F. BARTOLINI, *La nuova disciplina dei contratti di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, n. 3, 641.

<sup>50</sup> In questi termini, si esprime A. JANNARELLI, *Relazione di sintesi*, in *I contratti del mercato agroalimentare*, cit., 357.

Sopra tutto, l'utilità che si intende conservare alla vicenda contrattuale ai fini del regolare funzionamento del mercato non può essere compromessa dalla qualificazione dell'agire negoziale in termini di irrilevanza degli effetti attraverso l'apprestamento di rimedi limitati alla invalidità<sup>51</sup>. La critica che si solleva al tradizionale approccio di regolazione economica, di esonero dei singoli contratti di fornitura di prodotti agroalimentari da una analisi delle differenze di potere è, infatti, quella di risolversi, nella ricomposizione degli interessi in gioco, all'interno del programma contrattuale.

Si tratta, invece, di ripristinare la giustizia della operazione economica fuori dal contratto, tenuto conto della diversità di posizione dell'agricoltore sostanzialmente meno forte, nelle relazioni di filiera, rispetto alla facilità di approfittamento economico a cui possono ricorrere gli altri contraenti, in modo da conservare la convenienza della prestazione, correggendone il carattere competitivo e rimuovendo lo specifico pregiudizio derivante dalla perdita di *chances*.

L'utilizzazione alterata dello schema negoziale non deve mettere a repentaglio il conseguimento degli obiettivi derivanti dalla posizione di ciascun contraente nel mercato, ma sanzionare l'abuso derivante dalla forza di mercato. Una diversa impostazione, che faccia leva sul richiamo, conosciuto e rassicurante, dei vizi del consenso, finirebbe per mostrarsi, altrimenti, del tutto insufficiente, con l'accertamento, in chiave protettiva, della parte debole, che conserva scarsa attitudine alla eliminazione degli effetti della pattuizione abusiva; mentre, nei confronti della parte che ha approfittato della posizione di maggiore forza avrebbe una diversa deterrenza un intervento diretto a recuperare un assetto equilibrato del rapporto<sup>52</sup>.

Del resto, la migliore dottrina ci avverte come sia possibile operare una ricostruzione dei rimedi contrattuali chiamati a reagire a fronte dell'accertamento di rilevanti iniquità dell'assetto di interessi, con la decisa *preferenza* per la correzione giudiziale rispetto alla dichiarazione invalidante<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Si rintracciano notevoli spunti in L. RUSSO, *I contratti di cessione dei prodotti agricoli e alimentari (e quelli di cessione del latte crudo): nuovi tipi contrattuali per il mercato agroalimentare*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2013, 221.

<sup>52</sup> Più in generale, si rinvia alle riflessioni di P. SCHLESINGER, *L'autonomia dei privati e i suoi limiti*, in *Giur. it.*, 1999, 230.

<sup>53</sup> Si rinvia *amplius* a F. MACARIO, *Abuso di autonomia negoziale e disciplina dei contratti fra imprese*:

Sotto questo profilo, maggiore attenzione hanno conosciuto i contratti con i portatori tipici della domanda e, cioè, i consumatori, solo se si pensi alla specifica tutela accordata in riferimento all'introduzione di clausole vessatorie<sup>54</sup>. È significativo riflettere sul fatto che la discussione apertasi in dottrina a proposito delle conseguenze della grave disparità delle prestazioni abbia consentito di rimettere in discussione la valutazione che l'ordinamento compie sul piano della invalidità. Essa non attiene più alla adozione di misure consistenti nella negazione della rilevanza del vincolo negoziale quanto all'esito della inefficacia che incide, diversamente, sulla funzionalità del negozio giuridico rispetto alla realizzazione (o meno) degli interessi programmati<sup>55</sup>.

Se, infatti, il consumatore abbia avuto modo di esercitare la propria autonomia negoziale, la presenza della clausola vessatoria sfugge alla reazione prevista dal codice civile, derubricando l'interesse ad indagare sulla natura del rimedio previsto, così da evidenziare: «che non è il contenuto della clausola ad essere *in sé* vietato, e che a renderlo tale è piuttosto il fatto che lo *squilibrio* (di cui esso è portatore nell'economia del contratto) sia *imposto* dall'altro contraente»<sup>56</sup>.

Sono, però, contratti *del mercato* anche quelli che impegnano soggetti appartenenti a settori produttivi diversi a definire le condizioni dell'offerta e – per quanto si è già accennato in ragione dell'asimmetria di potere – può riprodursi l'approffittamento dell'uno in base alla posizione di supremazia di cui gode nei confronti dell'altro. Così che, nella prospettiva di affiancare alla tradizionale disciplina di protezione del consumatore, quale parte debole del rapporto, quella di protezione del *cliente* – quando sia un soggetto che operi nel quadro della propria attività professionale o imprenditoriale<sup>57</sup> – la risposta al problema della libertà nella contrattazione diseguale registra la necessità di guardare al comportamento praticato in termini conformi alla razionalità oggettiva del mercato.

---

verso una nuova clausola generale, in *Riv. dir. civ.*, 2005, 699. Una generale ricognizione sul tema si deve, comunque, a E. SCODITTI, *Gli interventi del giudice e la legge sul regolamento contrattuale*, in *Riv. dir. priv.*, 2002, 571.

<sup>54</sup> Cfr. *ex multis* V. ROPPO, *La nuova disciplina delle clausole abusive nei contratti tra imprese e consumatori*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, 277; G. LENER, *La nuova disciplina delle clausole vessatorie nei contratti con i consumatori*, in *Foro it.*, 1996, V, 156 e G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, Bari-Roma, 1999.

<sup>55</sup> Sul punto, si richiama R. SCOGNAMIGLIO, voce *Inefficacia (dir. priv.)*, in *Enc. giur.*, vol. XXI, Milano, 1989, 3-4.

<sup>56</sup> Così G. D'AMICO, *L'abuso di autonomia negoziale nei contratti dei consumatori*, cit., 647.

<sup>57</sup> Cfr. M. SPINOZZI, *Equilibrio contrattuale eterodeterminato*, Napoli, 2013, spec. 61 e ss.

Vero è che l'asimmetria a cui porre rimedio non consegue da una vicenda di approfittamento, che si risolve in un sacrificio della personale partecipazione a discutere il regolamento contrattuale, quanto dal diverso grado di potere riconducibile «al tipo di mercato nel quale l'imprenditore svolge la sua attività ed alla particolare tipologia di regolazione negoziale che, per poter operare in quell'ambito, egli è obbligato a far sorgere»<sup>58</sup>.

Non si può dire che la decisione inerente all'oggetto e, cioè, al contenuto regolamentare della cessione di prodotti agricoli non sia frutto della determinazione anche dell'imprenditore agricolo specialmente nell'ipotesi normale di contratti di coltivazione, allevamento e fornitura. Lo svantaggio emerge oggettivamente nell'assetto del mercato e riflette una disuguaglianza di potere *strutturale*: anche a prescindere dall'importanza delle quote detenute dal lato della domanda è facile, ad esempio, evidenziare come la relazione con il trasformatore – o, ancor più, con il distributore – sia necessaria per il raggiungimento dell'economia di scala nella produzione, sì che eventuali richieste di variazione unilaterale di condizioni contrattuali si traducano in vere e proprie ritorsioni<sup>59</sup>.

Perché – come spiega Giorgio Oppo<sup>60</sup> – «non si può fare del coordinamento con l'interesse generale (solo) un fatto distinto anziché una componente dell'atto di autonomia», ogni volta che la formulazione delle clausole, con riguardo alla conclusione di un rapporto, possa pregiudicare la razionalità economica o condurre ad una anomala disfunzione dell'assetto concorrenziale ne discende, oltre alla consapevolezza di rimediare alla fonte di pregiudizio per il contraente bisognoso, anche la necessità di ripristinare la regolare dinamica di filiera.

<sup>58</sup> Così F. ADDIS, «*Neoformalismo*» a tutela dell'imprenditore debole, in *Obbl. e contr.*, 2012, 12.

<sup>59</sup> Si rinvia all'indagine campionaria sui fornitori avviata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, IC43 – *Settore della grande distribuzione organizzata*, provv. n. 21765, in *Boll.*, 15 novembre, 2010 (disponibile sul sito), dove (p. 155) si dà atto «di una forte ritrosia delle imprese fornitrici della GDO, soprattutto se di dimensione medio-piccola e dotate di marchi non particolarmente affermati, a fornire dettagli sulle condizioni effettivamente negoziate con i propri clienti, nonché sui presunti comportamenti vessatori subiti. E ciò per ovvi motivi di ritorsione da parte delle grandi catene, in termini di esclusione dai propri punti vendita, ovvero di peggioramento delle condizioni negoziate».

<sup>60</sup> Così l'A., *I contratti d'impresa tra codice civile e legislazione d'impresa*, in P. SIRENA (a cura di), *Il diritto europeo dei contratti d'impresa*, cit., 23.

In questo senso, il controllo operato dall'Autorità competente sul contratto, al di là della pretesa aperta in merito alla qualificazione delle clausole abusive (invalidi o inefficaci), deve essere inquadrato nei termini segnalati da uno specifico contesto (mercato rilevante) in assenza di alternative soddisfacenti, muovendosi a recuperare l'espressione delle finalità delle parti oggettivate nel programma contrattuale<sup>61</sup>.

Del resto, la disciplina in materia di contratti agrari già conosce, entro un più ampio disegno di ingerenza del legislatore, la scelta di intervenire con la conversione della mezzadria e di altri contratti associativi non più riconosciuti idonei, «né all'incremento della produttività agricola, né al mantenimento dei buoni rapporti sociali tra le categorie interessate»<sup>62</sup>.

Ogni volta che si accerti un abuso consumato da una parte ai danni dell'altra, nelle relazioni di filiera, non può sfuggire, dunque, quale conseguenza della disapprovazione, il ripristino di una analoga condizione di equilibrio inerente al potere di mercato. È vero che i contratti posti in essere nell'ambito della filiera sfuggono all'analisi della causa come funzione economico-sociale, che rende ininfluenze lo schema predisposto dalle parti ai fini di un controllo della corrispondenza ad un modello di interessi predeterminato, ma la distinta qualificazione non pretende che sia legittimata un'area di *immunità* dal controllo del potere pubblico<sup>63</sup>. L'osservazione in base alla quale «un contratto ancorché non tipico *dell'esercizio* dell'impresa, sia concluso *nell'esercizio* dell'impresa può infatti influire sulla sua disciplina»<sup>64</sup> fa presumere, appunto, la ricerca di un equilibrio economico delle prestazioni apprezzabile a livello dell'organizzazione di mercato.

---

<sup>61</sup> Si può richiamare G. ALPA, *Il contratto tra postmodernità e complessità*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare*, Liber Amicorum Alberto Germanò, tomo II, Milano, 2016, 1249.

<sup>62</sup> Cfr. Corte cost. 7 maggio 1984, n. 138, in *Giur. agr. it.*, 1984, 293, con nota di G. GALLONI, *Il valore dell'impresa nelle tre pronunce della Corte costituzionale sulla legge 203/1982*. Dello stesso A., si veda la voce *Contratti agrari*, in *Dig. Disc. priv., Sez. civ.*, vol. IV, Torino, 1989, 30.

<sup>63</sup> In generale, si veda SALV. ROMANO, voce *Abuso del diritto*. c) *Diritto attuale*, in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, 1958, 166.

<sup>64</sup> Così G. OPPO, *I contratti d'impresa tra codice civile e legislazione speciale*, in P. SIRENA (a cura di), *Il diritto europeo dei contratti d'impresa*, cit., 16. Notevoli spunti si rinvencono, inoltre, in F. DI MARZIO, *I contratti d'impresa. Profili generali*, Milano, 2008, spec. 79 e ss.

## 9. - Interventi normativi a tutela delle imprese dipendenti e funzionamento del mercato.

Sotto altro profilo, lo stesso dibattito aperto intorno alla subfornitura e, in particolare, alla disposizione sull'abuso di dipendenza economica «vale almeno a confermare che il rapporto di naturale contiguità fra regole del mercato e disciplina del contratto non poteva dirsi ignoto a nessuno»<sup>65</sup>. Anzi, non si era mancato di sottolineare taluni punti di contatto tra la scelta di intervenire nelle relazioni agro-industriali e l'apposita, ma successiva, disciplina sulla subfornitura, in quanto nell'integrazione delle attività produttive fosse agevole annotare non solo l'intento di facilitare l'accesso degli imprenditori agricoli al mercato quanto al collocamento dei propri prodotti, così da attenuare i problemi di squilibrio di potere contrattuale che la divisione del lavoro tra più imprese, in un mercato allargato, cominciava a mostrare<sup>66</sup>.

La stessa dottrina, nel segnalare la rilevante differenza di contenuto dei due provvedimenti posti a confronto, non esitava, però, nel porre l'accento sul carattere *inquietante* del divieto di abuso di dipendenza economica, per la preoccupazione che potesse introdurre «un sindacato giudiziario sulle scelte imprenditoriali»<sup>67</sup>.

Nonostante la configurazione contrattuale per moduli predisposti o non negoziati escluda una materiale disponibilità dell'imprenditore agricolo ad accordarsi sui singoli aspetti della complessa operazione economica ha, così, tardato ad imporsi una sostanziale presa di coscienza intorno al controllo dell'equilibrio del singolo rapporto in base ad un criterio di *mercato*.

Come più volte sottolineato, alla ricerca di un più conveniente assetto

---

<sup>65</sup> Così F. MACARIO, *Abuso di autonomia negoziale e disciplina dei contratti fra imprese: verso una nuova clausola generale?*, cit., 673-674. Più in generale, sulla posizione del subfornitore nelle dinamiche di decentramento della produzione, v. R. CASO - R. PARDOLESI, *La nuova disciplina del contratto di subfornitura (industriale): scampolo di fine millennio o prodromo di tempi migliori?*, in *Riv. dir. priv.*, 1998, 724; R. CASO, *Subfornitura industriale: analisi giuseconomica delle situazioni di disparità di potere contrattuale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1998, 268; F. PROSPERI, *Subfornitura industriale, abuso di dipendenza economica e tutela del contraente debole: i nuovi orizzonti della buona fede contrattuale*, in *Rass. dir. civ.*, 1999, 639.

<sup>66</sup> Il richiamo è a M. TAMPONI, *Contratti di subfornitura e contratti agro-industriali: due leggi a confronto*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. II, Milano, 2000, 1303.

<sup>67</sup> Così, ancora, M. TAMPONI, *Contratti di subfornitura e contratti agro-industriali: due leggi a confronto*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, cit., 1317.

delle relazioni di filiera si è provveduto in sede di mediazione collettiva delle organizzazioni dei produttori agricoli con le controparti appartenenti ai settori dell'industria e della distribuzione, prima riguardo ai contratti di coltivazione e vendita e, poi, ai contratti di coltivazione, allevamento e fornitura<sup>68</sup>. Mentre solo di recente ha acquistato interesse l'indagine sullo squilibrio economico che genera, nel rapporto avente ad oggetto la cessione dei prodotti, la comune posizione di debolezza dell'imprenditore agricolo nella prospettiva dell'integrazione verticale<sup>69</sup>. Per fare un esempio, la prassi delle relazioni di filiera ha fatto emergere quel fenomeno di dipendenza economica che porta l'imprenditore agricolo ad accettare, in sede di conclusione del contratto, non già un prezzo determinato, bensì soltanto i criteri stabiliti per la sua successiva fissazione, magari definita al momento della consegna con il documento di fatturazione. Ma, in generale, con riguardo all'offerta alimentare, il *piano di gioco* è sempre squilibrato a favore di quegli operatori che, operando più a ridosso del consumatore, dispongono di una maggiore forza di mercato. Si fa riferimento ad imprese che si contendono ambiti di mercato diversi e che, talvolta, possono anche ritenere plausibile rafforzare il momento collaborativo all'interno di una cornice di sostegno all'affermarsi di *standard* più elevati di fiducia richiesti dai consumatori in vista dell'offerta di prodotti di qualità.

Del resto, la disciplina europea sulla sicurezza alimentare ha evidenziato come, di norma, le relazioni di filiera siano organizzate in base alla predisposizione di regole adeguate a formalizzare prassi condivise, a partire dall'allestimento di un sistema di tracciabilità capace di documentare adeguatamente i passaggi tra tutti gli operatori che partecipano al ciclo produttivo e a quello distributivo, fino all'accertamento della responsabilità per la fornitura di informazioni sugli alimenti<sup>70</sup>.

Quando, però, operando *a valle* della filiera, le imprese di trasformazione e di distribuzione mettono a punto molteplici strategie opportunisti-

---

<sup>68</sup> Ulteriori approfondimenti si rintracciano in L. RUSSO, *Gli accordi interprofessionali e i contratti di coltivazione e vendita nella legge n. 88 del 1988*, in *Riv. dir. agr.*, 1989, I, 274 e, ancora, S. BOLOGNINI, *Il d.lgs. 27 maggio 2005 e l'attuale tendenza normativa a riconoscere efficacia ultra partes ai contratti di integrazione verticale in agricoltura*, in M. D'ADDEZIO - A. GERMANO (a cura di), *La regolazione e la promozione di mercato alimentare nell'Unione europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, cit., 214.

<sup>69</sup> Si può rinviare, ancora, a N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, cit.

<sup>70</sup> Sul punto, si rinvia a P. MASI, *La filiera alimentare, l'operatore alimentare, l'alimento*, in A. NATALINI (a cura di), *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*, Milano, 2018, 69.

che, utilizzando clausole contrattuali, che regolano le reciproche relazioni in termini di approfittamento, non resta affatto precluso il ricorso a direttive funzionali al riscatto della condizione di debolezza negoziale e di parallela sudditanza economica delle imprese agricole.

Sul piano teorico, rinviando ad un canone di oggettiva ragionevolezza che governa lo svolgimento delle relazioni economiche, si è precisato che l'esercizio dell'autonomia contrattuale sia, in generale, soggetto ad un *calibro*, che preservando la libertà dell'impresa anche quando sia parte forte, ne contrasta le modalità abusive in quanto nocive dell'altrui libertà<sup>71</sup>. In effetti, una serie ulteriore di regole potenzialmente dirette a reprimere i comportamenti abusivi nell'ambito dei rapporti tra imprese possono essere individuate all'interno di fonti aventi una diversa genesi settoriale, confermando l'ingresso di un *sindacato* di controllo dell'equilibrio delle prestazioni<sup>72</sup>. A parte la disciplina relativa ai ritardi di pagamento nelle transizioni commerciali<sup>73</sup>, il rinvio va alle regole sulla tutela della concorrenza e, in particolare, a quelle sulla repressione della condotta abusiva che un imprenditore, in ragione della posizione di dominanza, ponga in essere determinando un «eccessivo squilibrio di diritti e obblighi» ovvero una «imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie»<sup>74</sup>.

Va ricordato, peraltro, che la questione indagata di uno squilibrio ristretto a danno della (sola) impresa agricola dovrebbe ritagliare, in senso proprio, uno spazio esterno alla materia della concorrenza. Essa concerne la situazione di «più imprese che in un determinato periodo di tempo offrano (o domandino) o possano offrire (o domandare) beni o servizi suscettibili di soddisfare, anche in via succedanea, lo stesso bisogno o bisogni simili o complementari nel medesimo ambito di mercato attuale o immediatamente potenziale»<sup>75</sup>. Se si ha riguardo all'organizzazione della filiera agroalimentare, tuttavia, le posizioni di potere

<sup>71</sup> Il rinvio è a F. DI MARZIO, *Divieto di abuso e autonomia contrattuale*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, I, 597.

<sup>72</sup> Sul punto, si rinvia a R. NATOLI, *L'abuso di dipendenza economica. Il contratto e il mercato*, Napoli, 2004.

<sup>73</sup> Cfr. d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 *Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*. In dottrina, v. G. DE CRISTOFARO, *Obbligazioni pecuniarie e contratti di impresa: i nuovi strumenti di «lotta» contro i ritardi nel pagamento dei corrispettivi di beni e servizi*, in *Studium Juris*, 2003, 12.

<sup>74</sup> Cfr. art. 3 della l. 10 ottobre 1990, n. 287 *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato* e, in dottrina, M. LIBERTINI, *La responsabilità per abuso di dipendenza economica: la fattispecie*, in *Contr. e impr.*, 2013, I, 1.

<sup>75</sup> Così R. FRANCESCHELLI, voce *Concorrenza. II) Concorrenza sleale*, in *Enc. giur.*, vol. VII, Roma, 1988, 2.

non si confrontano a livello della naturale *rivalità* fra soggetti esercenti attività economiche aventi la stessa natura, ma sul piano dei conflitti di interesse che stanno dietro la necessaria *complementarietà* di soggetti che rappresentano, ciascuno, uno stadio diverso del processo economico.

I prodotti agricoli sono soltanto beni intermedi destinati alla trasformazione e al commercio di beni finali anche quando gli alimenti non presentano una differenza ontologica. E la sproporzione che si presenta ai fini della distribuzione del valore esprime l'esito della prepotenza contrattuale di alcune imprese inserite in una sequenza articolata in base a rapporti strutturalmente diseguali.

Prendiamo ad esempio le dinamiche contrattuali con le quali si determinano le condizioni di acquisto e di vendita di prodotti agroalimentari in presenza di un consistente potere contrattuale esercitato dalla grande distribuzione commerciale nei confronti di una media impresa fornitrice. È il divario di forza esistente tra gli operatori della filiera a spiegare – la fattispecie è stata oggetto di segnalazione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>76</sup> – sia l'imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, a partire dall'accettazione del rischio di fornitura del prodotto in una quantità determinata in base a caratteristiche di stagionalità e deperibilità, che l'applicazione di una serie di condizioni extracontrattuali come gli sconti promozionali. Fino alla minaccia dell'interruzione dell'approvvigionamento che, consolidatosi a seguito di una gestione pluriennale in termini di adeguamento funzionale dell'organizzazione aziendale, apre la prospettiva di emarginazione dal mercato dell'impresa fornitrice, in mancanza di alternative. Il compito proprio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di assicurare il corretto funzionamento del mercato, evitando che la dinamica delle relazioni di filiera possa provocare un allentamento della tensione concorrenziale o un aumento dei prezzi al consumo, esclude, tuttavia, l'esito di un esame *oggettivo* al fine di accertare la rilevanza dell'abuso della maggiore forza contrattuale.

Il riconoscimento che «il significativo squilibrio è un concetto difficilmente definibile *ex ante* e misurabile in termini assoluti»<sup>77</sup>, nonostante la

---

<sup>76</sup> Cfr. *AL14 - Coop Italia - Centrale Adriatica/Condizioni Contrattuali con fornitori*, Prov. 25797 del 22 dicembre 2015, in *Boll.*, 18 gennaio 2016, n. 49.

<sup>77</sup> Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato, *IC43 - Indagine conoscitiva sul settore della GDO*, cit., 202-203, che propone una lista di elementi idonei ad accertare il significativo squilibrio: «a) la convertibilità e l'ammontare degli investimenti compiuti in funzione dei rapporti commerciali che

supposizione di una serie di elementi sintomatici, sconta una *personalizzazione* della situazione contrattuale da esaminare, con la conseguenza che, anche in caso di violazioni reiterate e diffuse asimmetrie, non si possa, in automatico, procedere all'accertamento della sanzione. Così, quando il legislatore ha indicato la predisposizione mensile di un valore di costo medio di produzione di latte da utilizzare nella valutazione, da parte dell'Autorità, dell'eventuale gravosità delle condizioni di acquisto imposte agli allevatori, la lettura proposta ne ha degradato la funzione, dal piano *regolatorio* di prevenzione relativa alla sussistenza della dipendenza economica a quello *informativo* di conoscenza delle caratteristiche del mercato<sup>78</sup>.

Pacifico sembra, invece, l'obiettivo diretto a rimuovere la così detta preclusione anticoncorrenziale in relazione ad «una situazione in cui l'accesso effettivo di concorrenti reali o potenziali a forniture o mercati è ostacolato o eliminato a causa del comportamento dell'impresa dominante, e in cui è probabile che quest'ultima sia in grado di aumentare in modo redditizio i prezzi a scapito dei consumatori»<sup>79</sup>.

In realtà, sono i rapporti di forza tra le imprese operanti in fasi successive della filiera, dovuti all'aumento della concentrazione e dell'integrazione verticale, a sollecitare una diversa attenzione all'obiettivo di contrastare gli abusi contrattuali che rivelano, nel settore di mercato considerato, una situazione di indisponibilità a «sottrarsi alla logica del prendere o del lasciare e trovare sul mercato migliori condizioni contrattuali»<sup>80</sup> destinata ad accrescere i profitti monopolistici, nelle fasi a

---

si intrattengono con l'impresa dominante; *b*) la durata di questi rapporti; *c*) il grado di identificazione dell'impresa dipendente con l'immagine commerciale del fornitore; *d*) l'affidamento provocato dall'impresa dominante nella prosecuzione delle relazioni in corso; *e*) l'importanza del fatturato realizzato con il *partner* dominante; *f*) l'impossibilità di ricorrere ad altri metodi di fabbricazione; *g*) l'irragionevolezza dell'offerta di altre imprese; *h*) specifici vincoli contrattuali» e, ancora, «*a*) la cifra d'affari realizzata con l'impresa "relativamente dominante"; *l*) la titolarità o meno, da parte di quest'ultima, di un marchio affermato nel mercato nonché la quota detenuta nel mercato; *m*) le caratteristiche della relazione commerciale alla luce della specificità dell'attività in questione; *n*) la presenza di canali alternativi di approvvigionamento o di vendita, esistenti nel mercato, e la loro sostituibilità rispetto all'impresa dominante, alla luce dei costi legati al cambiamento».

<sup>78</sup> Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato, *IC51 - Indagine conoscitiva sul settore lattiero caseario*, provv. n. 25899, 2 marzo 2016, in *Boll.*, 14 marzo 2016, n. 7.

<sup>79</sup> Il riferimento è contenuto nel par. 19 della comunicazione della Commissione *Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti* (2009/C 45/02), in *G.U.U.E.* 24 febbraio 2009, C 45/7.

<sup>80</sup> Così R. NATOLI, *L'abuso di dipendenza economica. Il contratto e il mercato*, cit., 117-118.

valle della trasformazione e distribuzione dei prodotti, senza abbassare i prezzi al consumo.

## 10. - Rimedi sanzionatori: un'alternativa possibile.

In ogni caso, la stessa Autorità non pare dotata di competenze idonee a lasciar spazio all'esercizio del potere giudiziario quando l'abuso si traduca in una condotta apprezzabile alla stregua di una fattispecie di reato. Potrebbe essere forse una provocazione poco utilizzabile e destinata a rimanere una effimera disquisizione, ma sarebbe utile interrogarsi sull'uso alternativo di altri strumenti sostanziali capaci di assecondare, con obiettiva efficacia, il recupero della vocazione efficientistica dell'assetto concorrenziale anche con una accentuata rilevanza del profilo di prevenzione e contrasto dei più gravi episodi di squilibrio.

In presenza di una *intimidazione* ad accettare termini e condizioni generali di fornitura di prodotti che contengono condizioni sleali potrebbe applicarsi, in un contesto di dipendenza economica aggravato dalla partecipazione associativa, la previsione dell'art. 416 c.p.<sup>?</sup> Oppure, l'interruzione del rapporto di fornitura a fronte di condizioni non concordate potrebbe consentire l'accertamento di una illecita concorrenza con *minaccia* o *violenza* ai sensi dell'art. 513 *bis* c.p.<sup>?</sup> Infatti, si potrebbe individuare uno sviluppo della fattispecie, a livello di progressione dell'abuso, con l'aggancio – sempre a tutela del buon funzionamento del mercato – al presidio delle norme penali, al fine di costruire una reazione coerente con le esigenze che si manifestano in ordine alle condizioni di sicurezza dell'approvvigionamento alimentare<sup>81</sup>.

Il controllo sull'uso che gli operatori economici fanno dell'autonomia negoziale in vista di regolare le relazioni di filiera sarebbe, dunque, un congegno utile per selezionare i modelli di comportamento, distinguendo il profilo dell'impresa operante in un contesto di base lecito da quello dell'impresa criminale<sup>82</sup> non che per assumere la consistenza e la portata di una serie di variabili dell'azione, che spostano il profilo della

---

<sup>81</sup> Cfr. A. ALESSANDRI, voce *Concorrenza illecita con minacce o violenza*, in *Dig. Disc. pen.*, vol. II, Torino, 1988, 411.

<sup>82</sup> La circostanza che sia stata, finora, sottovalutata la consapevolezza dell'esistenza di specifici accordi per controllare e gestire tutte (o alcune) fasi della filiera allestite nei diversi settori

verifica a livello del continuo adattamento delle relazioni di filiera. Il fatto è che la descrizione dello squilibrio delle prestazioni ha riguardato, fino ad ora, l'effetto piuttosto che l'antecedente, impegnando, nella valutazione della sorte del contratto affetto da sproporzione, l'ausilio di strumenti che danno accesso ad un tipo di tutela protettiva degli spazi di interazione economica tra operatori; mentre, al fine di trovare soluzioni soddisfacenti alla possibilità di restaurare uno schema efficiente di funzionamento della filiera, si può anche prevedere un più drastico *passaggio di scala*, valutando beni e valori significativi o primari<sup>83</sup>.

In sostanza, alcune circostanze, come l'aver o meno alternative sul mercato, che sono tipicamente selezionate per definire lo stato di dipendenza economica dell'imprenditore agricolo, o restano nell'*anticamera* del diritto – come nella ricognizione degli interessi operata in sede di conclusione dei contratti di coltivazione, allevamento o fornitura – oppure rivendicano una risposta effettiva, nel quadro della correzione dei rapporti di forza sia a protezione del soggetto debole che della stessa struttura del sistema di relazioni.

Proprio perché quell'equilibrio di potere non nasce già *confezionato* non può che guardarsi al piano di applicazione delle regole e misurarne la ricaduta. L'attribuzione ad un'autorità pubblica di un potere di intervento correttivo dell'accumulo di poteri delle imprese *a valle*, in un contesto in cui la disciplina del mercato agroalimentare è in gran parte assorbita da norme di carattere amministrativo fissate dal diritto europeo, appare, per tanto, la logica conclusione del procedimento, fatta salva la verifica di ulteriori rimedi. Infatti nel trattamento dell'abuso contrattuale «è sicuramente individuabile l'interesse, nutrito dal legislatore, a che l'attività economica di produzione per lo scambio, quale che ne sia la dimensione, si svolga rispettando ben precisi canoni di correttezza, volta a volta sanzionati in via civilistica o, nei casi più gravi, in via penalistica»<sup>84</sup>.

---

dell'agroalimentare e la lacuna che origina, nell'ordinamento, dalla mancanza di una norma appositamente posta spiegano, in realtà, il debole contrasto di condotte di reato plurisoggettive di natura frodatória, imputabili ad apparati imprenditoriali dotati delle competenze relazionali e professionali necessarie per mimetizzarsi nell'economia legale. In argomento, sia consentito rinviare al mio *Agromafia: tipologia criminale e connotazione normativa dell'associazione per delinquere*, in questa Riv., 2018, 593.

<sup>83</sup> Una efficace ricognizione si deve a A. ZOPPINI, *Il contratto asimmetrico tra parte generale, contratti di impresa e disciplina della concorrenza*, in *Riv. dir. civ.*, 2008, I, 515.

<sup>84</sup> Così G. MARINI, voce *Industria e commercio (Delitti contro l')*. *Illecita concorrenza con minaccia o violenza*, in *Noviss Dig. it., App.*, vol. IV, Torino, 1983, 167.

## 11. - Nuove regole sanzionatorie dell'abuso di dipendenza economica ovvero della slealtà nei contratti tra imprese.

Alla consapevole ammissione che le imprese agricole non abbiano sufficiente capacità economica e dotazione finanziaria per integrarsi con le altre fasi del ciclo produttivo-commerciale in condizioni di ipotetica parità, reagisce – come si è sottolineato in apertura alla presente riflessione – la direttiva in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera.

Il legislatore si è occupato di inquadrare le implicazioni del processo competitivo diffuse nel settore e di provvedere ad un sostanziale controllo delle prassi instaurate dalle imprese di trasformazione e di distribuzione, proponendo rimedi adeguati a reprimere l'abuso del prepotere contrattuale.

Quelle contemplate sono tutte condotte unilaterali che potrebbero essere, forse, giustificate se fossero controbilanciate da guadagni di efficienza tradotti in benefici per i consumatori. Mentre è verosimile ammettere, in assenza di alternative realisticamente praticabili, un'accentuata interferenza con la convenienza *a monte* ad ottemperare a più elevati *standard* di qualità, quando lo sfruttamento della posizione di dipendenza comporti una intollerabile riduzione dei vantaggi di integrazione nella filiera.

La connessione che si instaura nei reciproci rapporti contrattuali attribuisce, in effetti, differenti gradi di forza che appartengono alla ordinaria fisiologia della filiera ma, più facilmente, registra l'incidenza di fattori anomali e devianti rispetto alla dinamica relazionale e sistemica dell'agroalimentare.

L'attuazione di una strategia, per così dire, *predatoria* nell'agire negoziale delle imprese risulta specialmente ancorata a parametri obiettivi, in grado di facilitare la ricerca dell'intento sleale attraverso la inclusione in una lista *nera* o *grigia*, in base ad un giudizio, assoluto o relativo, di qualificazione delle pratiche oggetto di denuncia rispetto alla varietà di ipotesi connotanti una patologica influenza sulle determinazioni negoziali. Può osservarsi, ancora, come la correzione della condotta, operata attraverso il rinvio ad una griglia di situazioni che considerano oggettivamente l'esercizio contrastante dell'autonomia contrattuale, consenta di sfuggire alla difficoltà di collegarsi con la pretesa che possa vantare il

singolo operatore denunciato, nelle circostanze del caso, di aver garantito la realizzazione di un'operazione economica meritevole di tutela. Non c'è spazio, in questo senso, ai fini della ricomposizione degli interessi, per una valutazione della pattuizione in termini di buona o mala fede: il disequilibrio delle prestazioni nella stipulazione contrattuale viene in considerazione in sé.

Tenuto conto della ragione giustificatrice dell'intervento si vuol dire che l'enumerazione delle pratiche considerate sleali se, da un lato, costringe gli operatori ad una quantificazione dei benefici attesi e dei costi preventivati nella scelta di decisioni incompatibili con una certa equivalenza delle prestazioni, dall'altro lato, favorisce una sostanziale trasparenza del procedimento messo a punto, da parte dell'autorità di contrasto, ai fini dell'adozione di misure idonee ad eliminare l'abuso.

L'impronta casistica della disciplina non esclude, tuttavia, di poter individuare un criterio più generale sotteso al controllo di condotte riconducibili ad una articolata strategia di irragionevole sfruttamento delle posizioni di potere lungo la filiera agroalimentare. Di abuso può, infatti, parlarsi ogni volta che un'impresa della trasformazione o della distribuzione approfitti della posizione di partenza o metta artificialmente in discussione le relazioni commerciali instaurate nel mercato, rispetto ad un generale modo di operare che possa provocare una sostanziale compressione dei margini dell'autonomia del contraente che subisca le condizioni inique.

Per fare un esempio: in circostanze normali, la vendita sotto costo di alimenti, che risponde alla necessità di evitare che il giudizio dei consumatori sia fuorviato da un'artificiosa alterazione del valore dell'offerta, può essere riconosciuta come uno strumento a supporto di una concorrenza di prezzo in coerenza ad un canone di correttezza professionale. Ma, in presenza di imprese della distribuzione che occupano una parte sostanziale del mercato rilevante, risulta capace di produrre una variazione incidente sia sulla clientela di imprese antagoniste sia sul *panel* dei propri clienti più fidelizzati, con un complessivo sacrificio dei profitti delle imprese agricole fornitrici, esposte abusivamente alla pressione del prezzo scontato quando sia inferiore a un'appropriata misura dei costi<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Oltre a R. PARDOLESI, *Vendita sottocosto, annientamento del rivale, concorrenza sleale*, in *Foro it.*, 1983, I, 1864, si veda il contributo di M. LIBERTINI - G. SCOGNAMIGLIO, *Alcune questioni interpretative sul regolamento in materia di vendite sottocosto (d.p.r. 6 aprile 2001, n. 218)*, in *Contr. e imp.*, 2002, 828.

## 12. - Valore sistematico dell'asimmetria e fondamento costituzionale del controllo dei contratti.

Se è vero che «il contratto prende il posto della legge in molti settori della vita sociale [e] si spinge fino a sostituirsi ai pubblici poteri nella protezione di interessi generali, propri dell'intera collettività»<sup>86</sup> va detto, così, come il *cambio di paradigma* nell'analisi dei materiali sia del tutto evidente, quando la slealtà abbia a che fare con un'asimmetria nelle relazioni tra imprese.

Solo al fine di segnalare eventuali coincidenze ideologiche nell'adesione ad uno strumentario omogeneo, si può ricordare che la stessa locuzione sia utilizzata per designare le condotte che formano oggetto del divieto imposto dal diritto dell'Unione europea agli imprenditori di tutti gli Stati membri di porre in essere pratiche commerciali, che si prestano ad essere qualificate sleali in quanto lesive degli interessi economici dei consumatori<sup>87</sup>.

La circostanza che il soggetto a cui si rivolge la pratica commerciale sia, al pari del *professionista* a cui si imputa il sacrificio del legittimo affidamento del consumatore in ambito (pre-)contrattuale, un operatore economico coinvolto in un contesto di asimmetria di potere, se non autorizza alcuna sovrapposizione disciplinare per la coincidente denominazione della natura della condotta, fa ricadere l'attenzione sulla matrice dell'intervento di contrasto<sup>88</sup>.

Invero, nei contratti con i consumatori occorre riconoscere nella qualità soggettiva il presupposto a cui si aggancia la disciplina di tutela del contraente debole a fronte dell'alterazione della regolarità della manifestazione di autonomia tracciata sulla base delle valutazioni individuali di convenienza. Nei contratti tra imprenditori tale presupposto è da riguardare, invece, nella stessa posizione oggettivamente rivestita nello specifico ambito di mercato rilevante<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Così F. GALGANO, *Le istituzioni della società post-industriale*, in *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza nazione*, Bologna, 1993, 21.

<sup>87</sup> In proposito, si rinvia *amplius* a G. DE CRISTOFARO, voce *Pratiche commerciali scorrette*, in *Enc. dir., Annali*, vol. V, Milano, 2012, 1079.

<sup>88</sup> Si segue quell'indirizzo dottrinale che rileva una fase di transizione da una disciplina del contratto del consumatore ad una disciplina del contratto asimmetrico in ragione della disparità tra le parti, su cui v. V. ROPPO, *Contratto di diritto comune, contratto del consumatore, contratto con asimmetria di potere contrattuale: genesi e sviluppo di un nuovo paradigma*, in *Riv. dir. priv.*, 2001, 769; ID., *Parte generale del contratto, contratti del consumatore e contratti asimmetrici (con postilla sul «terzo contratto»*), *ivi*, 2007, 669 non che ID., *Prospettive del diritto contrattuale europeo. Dal contratto del consumatore al contratto asimmetrico*, in *Corr. giur.*, 2009, 267.

<sup>89</sup> Si richiama sul punto E. NAVARRETTA, *Buona fede oggettiva, contratti di impresa e diritto europeo*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, I, 507.

In ogni caso, la dipendenza contrattuale non coincide necessariamente con la dipendenza economica, ai fini della configurazione unitaria del contratto con asimmetria di potere, ma la linea evolutiva è tracciata: «dalla eguaglianza formale borghese del pensiero liberale ottocentesco alla disuguaglianza sostanziale su cui medita il privatista contemporaneo»<sup>90</sup>. Una serie ampia di misure è stata, così, prevista al fine di garantire il diritto d'accesso dei consumatori all'offerta di prodotti in condizioni di adeguatezza informativa: basti pensare alla menzione delle clausole che compongono la proposta contrattuale che si struttura nell'etichetta o all'esame di messaggi e significati che comunicano le caratteristiche dei prodotti per l'influenza che possono avere sulle scelte di acquisto<sup>91</sup>. Con riguardo alle relazioni tra imprenditori, diversamente, il rischio di sperimentare l'esercizio di poteri in eccesso tende a realizzarsi sul piano delle concrete relazioni economiche, piuttosto che intorno ai profili normativi. La considerazione che il libero operare delle dinamiche competitive possa stimolare la ricerca di condizioni di maggiore efficienza è alla base della libertà di autodeterminazione delle parti. Ma il controllo sulle distorsioni del processo di sviluppo economico e di coesione sociale che influenza l'area della contrattazione tra imprese diventa una vicenda di pubblico interesse inerente alla diretta disciplina del mercato<sup>92</sup>. Del resto, con una sintesi descrittiva assai efficace Angelo Falzea annota che «è nell'economia che l'impresa nasce e conduce l'intera sua esistenza e come realtà economica è attratta e regolata dal diritto»<sup>93</sup> e non sfugge che anche da un'altra angolazione si potrebbe richiamare la perfetta assonanza con il quadro definito a livello costituzionale di controllo dell'esercizio all'iniziativa economica in vista della tutela di interessi socialmente utili<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> Così F. DI MARZIO, *I contratti d'impresa. Profili generali*, cit., 60. Dello stesso A., si veda, inoltre, *Verso il nuovo diritto dei contratti (nota sulla contrattazione diseguale)*, in *Riv. dir. priv.*, 2002, I, 721.

<sup>91</sup> In argomento, v. anche per i riferimenti bibliografici il contributo di S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agroalimentare europeo*, Torino, 2012.

<sup>92</sup> Sul punto, si confrontino le riflessioni proposte specialmente da M. BARCELLONA, *I nuovi controlli sul contenuto del contratto e la forma della sua etero integrazione. Stato e mercato nell'orizzonte europeo*, in *Dir. priv.*, 2008, 33 e da F. GALGANO, *La categoria del contratto alle soglie del terzo millennio*, in *Contr. e impr.*, 2000, 923 e ID., *Libertà contrattuale e giustizia del contratto*, in *Contr. e impr./Europa*, 2005, 509.

<sup>93</sup> Con l'A., *Il diritto europeo dei contratti di impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, I, 3-4.

<sup>94</sup> Cfr. G. ALPA, *Libertà contrattuale e tutela costituzionale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1995, 35.

Si torna alla domanda di *giustizia* che assume significato in funzione della prospettiva di indirizzare, alla stregua dei valori più profondi e basilari, la libertà dei soggetti privati che, nel settore di mercato considerato, dispiegano un'attività negoziale con effetti che vanno oltre alla reale incidenza sull'equilibrio delle prestazioni, così da sollevare «un problema che non si esaurisce nel rapporto interno fra le parti, ma produce esternalità negative che, propagandosi in un contesto più ampio, pregiudicano una più ampia platea di interessi»<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Così N. LIPARI, *Intorno ai «principi generali del diritto»*, in *Il diritto civile tra legge e giudizio*, cit., 246.



## Terra e migranti\*

*Nessuna razza può prosperare  
fintanto che non impara  
che c'è altrettanta dignità nel coltivare un campo  
che nel comporre una poesia*

(Booker Taliaferro Washington)\*\*

Il contributo intende favorire una riflessione sia sulle problematiche generali, di natura globale e locale, relative all'accesso alla terra da parte dei migranti, sia su altri argomenti strettamente connessi al rapporto lavoro-migranti-agricoltura. L'obiettivo è quello di condurre una breve analisi dalla quale possano essere messi in luce criticità e inadeguatezze della normativa vigente ma anche casi virtuosi, con un *focus* particolare sulla Regione Molise.

*The contribution aims to encourage a reflection both on the general problems, of a global and local nature, related to the access to the land by migrants, and on other topics closely related to the labour-migrant-agricultural relationship. The objective is to conduct a brief analysis from which critical issues and inadequacies of the current legislation can be highlighted, but also virtuous cases, with a particular focus on the Molise Region.*

Keywords: *agricoltura - migranti - caporalato - inclusione sociale*

---

\* Il contributo è il frutto di una riflessione e di una ricerca comuni delle due autrici. Ai soli fini della formale attribuzione della responsabilità dei singoli paragrafi si precisa che Paoloni ha redatto i parr. 1, 2 e 6, mentre Gioia ha scritto le restanti parti. Le autrici sono componenti del Gruppo giuridico del Progetto interdisciplinare MIUR-FISR - Migranti e comunità inclusive: diritti, pratiche di cittadinanza e prevenzione dei rischi (MECI), in corso di svolgimento presso l'Università del Molise.

\*\* BOOKER TALIAFERRO WASHINGTON, scrittore e oratore statunitense. Dal discorso di inaugurazione della National Negro Business League, nata nel 1900 per ispirare lo sviluppo commerciale, agricolo, culturale e industriale degli afroamericani.

1. Il migrante in agricoltura. - 2. Legalità e illegalità nelle aree rurali. - 3. Il nuovo caporalato agricolo. - 4. Opportunità di accesso alla terra: la Banca della Terra. - 5. L'agricoltura sociale. - 6. Il ripopolamento dei piccoli Comuni e l'utilizzo della manodopera straniera in agricoltura. - 7. Le esperienze attive nel settore dell'agricoltura in Molise.

## 1. - Il migrante in agricoltura.

Il fenomeno migratorio è divenuto in pochi anni uno dei grandi temi del nostro tempo, al centro di dibattiti e studi nei più diversi ambienti, da quelli accademici a quelli politici.

È cosa notoria che dagli anni Novanta del secolo scorso si sono intensificate le migrazioni dai Paesi africani, asiatici e sud americani verso l'Europa tanto da comporre uno scenario che, secondo i dati Eurostat, ha visto la popolazione straniera residente in Europa quasi raddoppiare negli ultimi venti anni, passando dai venti milioni del 1998 ai trentasette milioni del 2017<sup>1</sup>. Una realtà variegata di persone in movimento composta da migranti forzati, che fuggono dalle zone di guerra<sup>2</sup>, migranti economici, famiglie che si ricongiungono ai propri cari stabilitisi da tempo in Europa e nuovi cittadini europei. Una realtà che, come è stato osservato, affonda le proprie radici nel passato, non troppo remoto, del colonialismo europeo<sup>3</sup>.

Dalla prima grande migrazione di massa verso le Americhe, l'Africa, l'Asia, risalente al sedicesimo-diciassettesimo secolo, passando per una seconda grande ondata di emigrazione dall'Europa, che si registrò tra il 1820 e il 1940, quando all'incirca sessanta milioni di europei<sup>4</sup> si mossero verso Stati Uniti, America del Sud e Australia<sup>5</sup>, la terra e in senso più ampio l'agricoltura hanno sempre giocato un ruolo fondamentale nel succedersi dei flussi migratori tanto da esserne considerate al contempo causa ed effetto.

---

<sup>1</sup> Il dato include i cittadini europei che vivono in un Paese europeo diverso da quello di cittadinanza.

<sup>2</sup> Si veda, ad esempio, il flusso di un milione di persone, molte delle quali siriane, arrivate in Europa nel 2015.

<sup>3</sup> M. DINUCCI, *Neocolonialismo e «crisi dei migranti»*, in *Il Nuovo Manifesto*, 26 giugno 2018, link: <https://ilmanifesto.it/neocolonialismo-e-crisi-dei-migranti/>.

<sup>4</sup> Dei quali circa sedici milioni di italiani.

<sup>5</sup> Molti migranti italiani, ma non solo, trovarono in quei territori il benessere tanto agognato nella propria patria lavorando proprio nell'agricoltura. In questi luoghi riuscirono ad applicare il loro sapere e le conoscenze acquisite lavorando e diventando, talvolta, proprietari di vasti

Causa perché, spesso, è proprio l'insospitalità di certi territori che, per diverse ragioni (riconducibili alle guerre, alla povertà, a condizioni ambientali, a fenomeni quali il *Land grabbing* e il *Water grabbing*<sup>6</sup>), non permette ai popoli che li abitano di esercitare il proprio fondamentale «diritto ad alimenti nutritivi e culturalmente adeguati, accessibili, prodotti in forma sostenibile ed ecologica, e di poter decidere il proprio sistema alimentare e produttivo»<sup>7</sup>. La spinta ad abbandonare le terre in cui vivono è data, evidentemente, dalla difficoltà di conseguire un reddito e un sostentamento decenti mediante l'utilizzo delle risorse agricole nonché dal mancato accesso alla terra e alle risorse naturali.

Peraltro da sempre carestie, epidemie, terremoti, siccità, catastrofi naturali e, da qualche decennio, anche il saccheggio delle terre e l'accaparramento delle acque, come si è detto, hanno costretto le persone a spostarsi in territori meno ostili rispetto a quelli di origine. I cambiamenti climatici sono, in aggiunta, un fattore rilevante e sempre più determinante per valutare la vulnerabilità dei Paesi d'origine, transito e destinazione dei migranti<sup>8</sup>, tanto da determinare, nel panorama internazionale il conio di una nuova tipologia di migrante, il «rifugiato ambientale».

---

apprezzamenti avviando così iniziative imprenditoriali. In una lettera contenuta nell'archivio del Museo del mare e delle migrazioni di Genova, scritta da due coniugi di Attimis (Provincia di Udine) migrati in Argentina nel 1878 ed indirizzata alla famiglia rimasta in Italia per aggiornare i parenti sulla loro situazione, si legge: «[...] abbiamo tanta terra per famiglia che tutta quella che è in Attimis non è tanta quanta qui ne abbiamo per ogni famiglia. Qui abbiamo buoi sufficienti ed armenti ed un cavallo per famiglia, - il vitto per un anno, semenza per tutti i generi ed attrezzi [...] per la terra non si paga nulla [...]. Se venite portate sementi di olio e tutte le sementi di orto ed attrezzi di famiglia. Non posso dir altro che: beati quelli che fanno gli agricoltori. [...]».

<sup>6</sup> L'accaparramento delle terre e dell'acqua da parte di Paesi industrializzati in territori in via di sviluppo al fine di produrre cibo per sostenere la popolazione dello stesso Paese «invasore». Si parla a tal proposito di un nuovo tipo di colonialismo. Si veda sul punto specifico, S. LIBERTI, *Land Grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo*, Roma, 2011. Per quanto riguarda l'altro fenomeno si richiama E. BOMPAN - M. IANNELLI, *Water Grabbing. Le guerre nascoste per l'acqua nel XXI secolo*, Verona, 2018. Per gli aspetti giuridici si rinvia, tra gli altri, a L. PAOLONI, *La «sottrazione» delle terre coltivabili ed il fenomeno del land grabbing*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, 281; F. SPAGNUOLO, *Note minime su water grabbing e diritto (di accesso) all'acqua*, *ivi*, 2013, 562.

<sup>7</sup> Sono le finalità predicate dai movimenti per la «Sovranità alimentare», valevoli per tutti i cittadini del mondo e in particolare per quelli del sud del pianeta da cui provengono le percentuali più alte di migranti. Tale definizione è rinvenibile nella Dichiarazione di Nyéléni, risultato del Forum internazionale sulla sovranità alimentare tenutosi in Mali nel febbraio 2007, che ha visto la partecipazione di più di 500 delegazioni di movimenti contadini e organizzazioni della società civile, provenienti da oltre ottanta Paesi.

<sup>8</sup> Per approfondimenti in merito: M. SANTINI - L. CAPORASO - G. BARBATO - S. NOCE, *Cambiamenti climatici e migrazioni umane*, in *Cibo&Migrazioni. Capire il nesso geopolitico nell'area euro-mediterranea*, Dossier BCFN, 2018, Parma.

Tale figura di migrante, che fugge da condizioni ambientali e climatiche sempre più proibitive, non è stata ancora inquadrata sotto il profilo giuridico nonostante i tentativi in tale direzione compiuti con alcune pronunce giurisprudenziali di Corti internazionali, a partire innanzitutto dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (*Budayeva e altri c. Russia*, Sez. I Corte EDU, sentenza del 20 marzo 2008). Di recente, in una sentenza della Suprema Corte Neozelandese (*Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* del 20 luglio 2015) si è riconosciuta, per la prima volta, la categoria del rifugiato ambientale. In mancanza però di una normativa che definisca segnatamente il «rifugiato ambientale», questi può essere considerato come un individuo che vive in un contesto soggetto a gravi sconvolgimenti ambientali, principalmente di tipo antropico e/o naturale, che volontariamente migra allo scopo di trovare un lavoro per sé e per la sua famiglia, spesso proprio nel settore agricolo<sup>9</sup>.

Il «richiamo» della terra è reputato, altresì, un effetto dei movimenti migratori perché, altrettanto spesso, quelle medesime persone che arrivano nei Paesi ospitanti alla ricerca di un tenore di vita migliore, individuano proprio nel settore agricolo lo sbocco più semplice e congeniale per immettersi nel mondo del lavoro.

In altri termini, l'agricoltura è vista come la fonte principale di sostentamento e sopravvivenza ma anche come una opportunità di riscatto dalle condizioni di deprivazione dalle quali si fugge.

L'approdo nel mondo agricolo in terra straniera consente, inoltre, la «riappropriazione» di saperi già in parte acquisiti e noti. C'è da considerare, infatti, che spesso gli immigrati provengono da contesti rurali e dunque lo stanziamento in aree agricole e montane può facilitare il loro inserimento e quello delle loro famiglie trattandosi di un ambito produttivo e di convivenza civile più simile a quello lasciato.

A ciò offre un consistente contributo, almeno nel panorama italiano, la recente diffusione del fenomeno della «rispazializzazione»<sup>10</sup>, connesso a quello della migrazione. Si tratta di un processo, frutto anche della crisi

---

<sup>9</sup> A. CIERVO, *Rifugiati invisibili: la possibilità di riconoscere una nuova categoria giuridica di richiedenti asilo*, in S. ALTIERO - M. MARANO (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate. Nuovi esodi al tempo dei cambiamenti climatici*, Associazione a Sud - CDCA, 2018, Roma, 146 ss.

<sup>10</sup> A. MEMBRETTI - E. RAVAZZOLI, *Immigrazione straniera e neo-popolamento nelle terre alte*, in A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, 2018, 333.

economica, per cui i movimenti migratori si stanno spostando dai centri urbani (luoghi in un primo momento eletti per le maggiori opportunità lavorative ed i servizi offerti) alle aree rurali e nei piccoli centri montani, dove i migranti hanno potuto trovare abitazioni e costi della vita più bassi oltre che opportunità lavorative generate dal graduale spopolamento delle campagne e delle montagne da parte degli autoctoni.

Tale fenomeno è oggi in incremento a causa dell'aumentato flusso di migranti (la nota «emergenza migratoria») che ha avuto come risposta politica quello della «dispersione geografica» «dei richiedenti asilo mossa dall'intento di rimuovere il problema dalle città e di occultarlo in spazi di «retroscena», spopolati e marginali, e quindi politicamente deboli»<sup>11</sup>. Inevitabili sono le interazioni che vengono così a crearsi tra i fenomeni migratori nelle aree rurali ed i grandi e scottanti temi dell'agricoltura odierna, quali la sicurezza alimentare, l'accesso al cibo e le storture, oggi sempre più evidenti, nel mercato del lavoro agricolo.

In un'epoca in cui soventemente si sente parlare di «dignità del lavoro agricolo», bisogna dunque riconoscere anche che la «dignità del coltivare un campo» non vuol dire prendere meramente consapevolezza dell'importanza e della necessità di ribadire il ruolo fondamentale che, da *antico tempore*, gli agricoltori<sup>12</sup> svolgono. Significa, soprattutto, conferire una dignità sociale, giuridica ed economica a tutti coloro che contribuiscono al ciclo produttivo di un alimento<sup>13</sup>.

Vuol dire, in altri termini, assegnare una dignità *nel* loro lavoro, *per* il loro lavoro ma anche mostrare rispetto *del* lavoro che i migranti svolgo-

---

<sup>11</sup> A. MEMBRETTI - E. RAVAZZOLI, *op. cit.*, 334.

<sup>12</sup> Acezione preferita dal movimento internazionale «Via Campesina», nato nel 1993, che raggruppa le organizzazioni contadine di svariate parti del mondo, con l'obiettivo principale di promuovere politiche agricole ed alimentari solidali e sostenibili, ponendo al centro dell'attività svolta la tutela del primo «anello» della *food chain*: la realtà contadina e l'agricoltore inteso come piccolo produttore agricolo.

<sup>13</sup> P. RUMIZ, *La nostra Africa in Italia: i medici nel ghetto dei braccianti. «Il sud del Mondo è a Cerignola»*, *La Repubblica*, 6 ottobre 2016, con la sua solita forza descrittiva ed evocativa, così sintetizza cosa si «cela» dietro una delle filiere più diffuse nel sistema agroalimentare italiano, quella del pomodoro: «Ogni volta che apriamo un barattolo di «pummarola», sarebbe cosa buona pensare che in quel barattolo c'è la disidratazione di Ibra, l'ernia di Richmond, l'avitaminosi di Ahmed, lo sterno mezzo sfondato di George. Ci sono chilometri di spine dorsali lesionate, il fango, la pioggia, e il sole implacabile del Sud. E le mosche, i veleni, le zanzare, i cani, i materassi sfondati, le prostitute a seguito di un esercito di uomini stremati. Il naufragio dei barconi, i centri di raccolta e quelli che ci campano sopra, i carrozzoni della finta assistenza, e il nostro razzismo che cresce. I caporali, i trasportatori della Camorra, un sistema produttivo dove pochi campano sulle spalle di molti, una grande distribuzione che strangola il contadino. Per un barattolo di pomodoro».

no. Significa, altresì, consacrare la giusta importanza ed il giusto valore non solo ai *frutti* dell'attività agricola (la giusta dignità all'alimento) ma anche la giusta dignità alle persone che operano lungo la filiera, al di là dell'essere cittadini italiani, europei, extraeuropei, migranti economici o forzati.

Fino a quando esisteranno lo sfruttamento lavorativo, il nuovo caporalato, l'intermediazione illecita di manodopera, non si potrà parlare della dignità<sup>14</sup> del lavoro agricolo come di un obiettivo conseguito. Occorre, dunque, cominciare ad individuare le strade percorribili per raggiungere tale risultato e per rendere effettiva l'integrazione dei migranti in agricoltura.

Scopo del presente lavoro è quello di proporre alcune brevi riflessioni sia sulle problematiche generali, di natura globale e locale, relative all'accesso alla terra da parte dei migranti, sia su altri argomenti strettamente connessi al rapporto lavoro-agricoltura, con un breve *focus* sulle *best practices* presenti nella Regione Molise.

## 2. - Legalità e illegalità nelle aree rurali.

La crisi occupazionale che, negli ultimi anni, ha colpito il settore del lavoro non ha prodotto i medesimi effetti per il comparto agricolo il quale, caratterizzandosi per la sua tipica stagionalità, ha continuato a richiedere manodopera straniera, comunitaria e non, anche se per brevi periodi<sup>15</sup>.

Il lavoro stagionale<sup>16</sup>, da tempo conosciuto come una diffusa forma di

---

<sup>14</sup> Per alcune considerazioni sul concetto di «dignità», A. GENTILI, *La vulnerabilità sociale. Un modello teorico per il trattamento legale*, in *Riv. critica dir. priv.*, 2019, 41.

<sup>15</sup> I dati INPS 2018 (contenuti nell'ottavo rapporto annuale *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, disponibile in [http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Ottavo%20Rapporto%20Annuale%20-%20Gli%20stranieri%20nel%20mercato%20del%20lavoro%20in%20Italia%20\(2018\)/Ottavo-Rapporto-Annuale-Gli-stranieri-nel-mercato-del-lavoro-in-Italia.pdf](http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Ottavo%20Rapporto%20Annuale%20-%20Gli%20stranieri%20nel%20mercato%20del%20lavoro%20in%20Italia%20(2018)/Ottavo-Rapporto-Annuale-Gli-stranieri-nel-mercato-del-lavoro-in-Italia.pdf) e, altresì, pubblicati nel *Dossier Statistico Immigrazione 2018*, Centro studi e ricerche IDOS, in partenariato con il Centro studi Conforti statistico, rilevano che, in realtà, si è passati dai 9.168 lavoratori stranieri, non comunitari, stagionali in agricoltura assunti regolarmente nel 2011 ai 3.455 del 2017. Tale diminuzione è da considerarsi un effetto della stabilizzazione dovuta alle conversioni di precedenti permessi di lavoro stagionale in permessi di soggiorno per lavoro a tempo determinato o indeterminato.

<sup>16</sup> Attività lavorativa, non continuativa, che si svolge in un determinato periodo dell'anno. Al momento, le modalità e le tipologie di lavoro stagionale sono definite dal d.p.r. n. 1525/1963 e dalla legge n. 247/2007.

lavoro temporaneo, si colloca pienamente nel quadro migratorio che si sta velocemente delineando negli ultimi anni. Si parla in relazione a questo fenomeno di «immigrazione circolare»<sup>17</sup>, una forma di mobilità che comporta, o meglio dovrebbe comportare, molteplici benefici al Paese di origine dei soggetti impiegati, al Paese di occupazione e al migrante stesso.

Anche la Commissione europea, per rispondere al bisogno di una maggiore flessibilità occupazionale degli Stati membri, ha puntato, sin dai primi anni del 2000, sul concetto di «immigrazione circolare» al fine di arginare gli effetti negativi dell'accresciuta concorrenza sul mercato mondiale, della delocalizzazione dei processi produttivi e, per quanto concerne lo specifico settore agricolo, della mancanza di lavoratori locali.

L'obiettivo prospettato dalla Commissione europea consiste, quindi, nel riuscire a massimizzare i vantaggi per l'economia dei Paesi di accoglienza tutelando, allo stesso tempo, i diritti dei cittadini dei Paesi terzi attraverso strumenti giuridici affidabili per il reclutamento di manodopera stagionale. Ciò risulta di fondamentale importanza in settori come l'agricoltura o il turismo, nei quali occorrono mezzi necessari a sconfiggere, insieme con l'inasprimento delle sanzioni, lo sfruttamento di manodopera<sup>18</sup>. Tale fenomeno si è diffuso a dismisura sul territorio europeo, ed in modo particolarmente intenso su quello italiano, in conseguenza dell'intensificarsi delle migrazioni negli ultimi anni.

Ai lavoratori stranieri sono richieste, prevalentemente, una competenza minima nella raccolta manuale dei prodotti e una capacità di controllo nella fase di manutenzione. Nello specifico, le figure più ricercate sono i braccianti agricoli nei comparti olivicolo ed ortofrutticolo<sup>19</sup> e gli addetti alla manutenzione delle stalle o dei capannoni nelle diverse tipologie di allevamenti. In misura più ridotta, inoltre, è stata registrata una domanda degli addetti alle coltivazioni dei vigneti<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> F. PHTTAU - A. RICCI, *Agricoltura e immigrazione nel contesto dei nuovi mercati globali*, *Dialoghi Mediterranei* (Periodico bimestrale dell'Istituto Euroarabo di Mazara del Vallo), 2015, link: <http://www.istitutoeuroarabo.it/DM/agricoltura-e-immigrazione-nel-contesto-dei-nuovi-mercati-globali/>.

<sup>18</sup> Obbligo di compiere lavori supplementari o di lavorare per lunghe ore, condizioni di lavoro inumane e prive dei requisiti minimi di sicurezza, disparità di salario, alloggi precari e igienicamente non accettabili. Su questo punto, per alcune considerazioni, F. DI MARZIO, *Agricoltura, caporalato, questo libro*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Milano, 2017, 10.

<sup>19</sup> Per quanto concerne il comparto ortofrutticolo, l'incremento della domanda di lavoratori stranieri si verifica nella fase della semina ed in quella del raccolto.

<sup>20</sup> A titolo di esempio, i vendemmiatori e i potatori.

Come è stato evidenziato in uno studio sul tema, «nella stagione della raccolta aumenta l'offerta di lavoro. Ne sono esempi emblematici l'arancia e il pomodoro, colture che richiedono una manodopera intensiva per il tempo necessario – circa un paio di mesi – alla raccolta»<sup>21</sup>.

In Italia, in considerazione della durata limitata dei contratti e della loro peculiarità, per i lavoratori stagionali non comunitari le forme di previdenza e assistenza sono limitate all'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a quella contro le malattie e all'assicurazione per la maternità. Restano esclusi, pertanto, gli assegni familiari e l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria. In sostituzione di queste tutele, il datore di lavoro è tenuto a versare all'INPS un contributo pari all'importo dei contributi non versati e tali somme sono destinate a promuovere interventi socio-assistenziali a favore dei lavoratori stranieri.

Tuttavia, affinché si verifichino i vantaggi prospettati dalla Commissione europea, è richiesto che sussistano adeguate e più ampie previsioni di tutela dei diritti dei lavoratori migranti e che tali previsioni vengano effettivamente attuate.

La componente straniera, tenendo conto delle statistiche ufficiali<sup>22</sup>, è diventata ormai una caratteristica strutturale del comparto agricolo nazionale e il dato, a causa del lavoro non regolare, risulta ancora più rilevante di quello che emerge dalle statistiche stesse<sup>23</sup>.

Proprio per la stagionalità della domanda e per la mobilità territoriale che lo contraddistinguono, il settore agricolo risulta, infatti, essere particolarmente esposto a forme di lavoro sommerso. Si assiste, negli ultimi anni, a svariati casi di lavoro irregolare estesi all'interno di vasti territori regionali: sfruttamento lavorativo, nuovo caporalato, intermediazione illecita di manodopera, si configurano come realtà sempre più presenti, esiti di dinamiche lavorative il più delle volte informali, di conseguenza non controllabili e difficilmente sradicabili dai contesti in cui si sono diffuse.

---

<sup>21</sup> F. CICONTE, *Una legge importante ma non sufficiente*, in F. DI MARZIO (a cura di), *op. cit.*, Milano, 2017, 28.

<sup>22</sup> Dati da Fonti ISTAT pubblicati nel 2018 (sulla base di dati elaborati trimestralmente, in *Rilevazione sulle Forze lavoro*, disponibile al seguente link: [www4.istat.it/it/archivio/forze+di+lavoro](http://www4.istat.it/it/archivio/forze+di+lavoro)).

<sup>23</sup> M.C. MACRÌ - C. CARDILLO - S. VANINO - M.A. PERITO - S. CODERONI, *Lavoratori stranieri nell'agricoltura italiana. Dove sono e cosa fanno secondo le cifre ufficiali*, in *Agriregionieuropa*, 2018, n. 55.

I lavoratori stranieri sono diventati, peraltro, nel corso del tempo una risorsa indispensabile per l'agricoltura italiana, come attestano i dati di alcune associazioni rappresentative di categoria<sup>24</sup>. Questi risultati comprendono, purtroppo, anche i lavoratori irregolari.

Il lavoro nero<sup>25</sup> è, ormai, un fenomeno trasversale e radicato sul territorio europeo, non di rado di natura transnazionale e strettamente legato alla tratta internazionale a scopo di sfruttamento lavorativo. Uno dei settori economici più esposti è proprio l'agricoltura, dove il lavoratore irregolare si combina spesso con forme di intermediazione illecita quali espressioni di un sistema di reclutamento della manodopera straniera ed italiana. Questa complessa fattispecie criminale, da cui origina la violazione del contratto di lavoro, delle regole del mercato e, non ultima, l'umiliazione della dignità del lavoratore, si caratterizza per una serie di cause eterogenee ma anche per le conseguenze molto gravi che ne discendono.

Seppure negli ultimi anni il settore agricolo non detenga il primato del maggior numero di lavoratori italiani e stranieri irregolari<sup>26</sup>, si riscontrano in questo comparto forme radicali di sfruttamento che in alcuni casi comportano una vera e propria riduzione in schiavitù del lavoratore<sup>27</sup>.

Il mercato del lavoro agricolo risulta essere spesso espressione di una combinazione di regole formali ed informali. Queste ultime sono legate a prassi diffuse che hanno incentivato il lavoro nero, lo sfruttamento e i sistemi criminali organizzati allo scopo di ottenere profitto attraverso l'uso della violenza e dell'intimidazione.

In tale contesto l'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro ha riguardato impieghi che richiedevano, per loro natura, una notevole quantità di manodopera non specializzata in grado di svolgere una serie di attività riconducibili alla cosiddetta regola delle 5 P: precarie, pesanti,

---

<sup>24</sup> Si fa riferimento ai dati statistici raccolti dalla Coldiretti e dalla Cia e disponibili anche online rispettivamente ai seguenti links: <https://www.coldiretti.it/lavoro/lavoro-mai-cosi-tanti-immigrati-nei-campi> e <https://www.cia.it/news/notizie/immigrati-cia-lagricoltura-e-il-settore-dove-ce-maggiore-integrazione/>.

<sup>25</sup> G. SCIACCHITANO, *Contrasto giudiziario al caporalato: analisi e problematiche*, in G. DI MARZIO (a cura di), *op. cit.*, 121.

<sup>26</sup> Primato che, come dimostrano i dati ISTAT e quelli appartenenti alle associazioni di categoria più rappresentative sul territorio nazionale, appartiene al settore dell'edilizia e a quello dell'industria e dei trasporti.

<sup>27</sup> W. CHIARAMONTE, *Cercavamo braccia sono arrivati uomini. Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 158, 2018, 2, 321.

pericolose, poco pagate e penalizzate socialmente<sup>28</sup>. Il lavoro nero, diffusosi largamente nei contesti sociali locali, si connette irrimediabilmente con le problematiche proprie della politica migratoria producendo l'allarmante effetto della diffusione del convincimento tra gli immigrati che quella irregolare sia una condizione normale ed un passaggio obbligato per inserirsi nel mercato del lavoro.

La Commissione europea, in una Comunicazione del 1998<sup>29</sup>, definì il lavoro nero come una forma di lavoro non dichiarata alle pubbliche autorità, per questo non tutelata, che assume connotati difformi nei singoli ordinamenti di ciascuno Stato membro. Ai modelli di lavoro «nero» e «grigio», accomunati da chiare violazioni delle norme vigenti, dei contratti di lavoro e delle regole proprie della concorrenza, avvalendosi di prestazioni lavorative in cui del tutto o in parte si riscontra una mancanza di tutela del lavoratore sotto diversi profili (da quello amministrativo passando per quello previdenziale fino a quello assicurativo) è strettamente collegato lo svilupparsi del caporalato agricolo.

### **3. - Il nuovo caporalato agricolo.**

Il caporalato agricolo si configura alla stregua di una condotta criminosa in cui un intermediario recluta e assume, per conto di un datore di lavoro compiacente, manodopera da impiegare nella propria attività imprenditoriale, obbligando i lavoratori ad orari e a modalità di lavoro illegali ed il più delle volte pericolose<sup>30</sup>.

Questa non è purtroppo una realtà nuova per il mondo agricolo italiano in cui già a partire dalla prima metà del '900, specialmente nel Mezzogiorno, sindacati e braccianti hanno condotto battaglie contro lo sfruttamento dei lavoratori denunciando in alcuni casi la

---

<sup>28</sup> In *Agricolae.eu* agenzia di stampa quotidiana «Lavoro nero e caporalato, Eurispes: l'economia delle 5 P: attività precarie, poco pagate, pesanti, pericolose e penalizzate socialmente», *link: <https://www.agricolae.eu/lavoro-nero-caporalato-eurispes-leconomia-delle-5-p/>*.

<sup>29</sup> Comunicazione della Commissione europea sul lavoro sommerso del 7 aprile 1998, COM (98)-219.

<sup>30</sup> Definizione deducibile dal nuovo testo dell'art. 603 *bis* c.p. così come modificato dall'art. 1 della legge n. 199 del 29 ottobre 2016 (*G.U.* n. 257 del 3 novembre 2016) recante le disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo.

tratta di donne e bambini, come storicamente accaduto ad esempio nelle campagne pugliesi<sup>31</sup>.

Malauguratamente, oggigiorno solo una parte dei braccianti stranieri sembra ancora in grado di far sentire la propria voce di fronte al degrado che dilaga in alcuni contesti lavorativi<sup>32</sup>.

Col tempo lo sfruttamento nella campagne non solo non è scomparso ma ha assunto nuove forme: nel settore ortofrutticolo intere filiere sopravvivono grazie al ricorso alla forza lavoro ed al reclutamento della manodopera in nero<sup>33</sup>.

Il modello del nuovo caporalato in agricoltura, avente principalmente come protagonisti i lavoratori stranieri, quali migranti forzati e migranti economici, si è andato rapidamente diffondendo e si è esteso dal sud Italia alle Regioni del nord. Negli scorsi anni il caporalato è arrivato a coinvolgere più di 400.000 lavoratori nel settore agricolo, circa l'80 per cento dei quali stranieri, anche se attualmente detto settore, come confermato dai dati statistici citati nel precedente paragrafo, non risulta il più colpito dal fenomeno in esame.

La causa della diminuzione dei numeri è da rintracciarsi nella recente legislazione di contrasto intervenuta nel 2016. La nuova disciplina penale ha riscritto, infatti, il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro in agricoltura applicabile nei confronti di chiunque recluti e assuma manodopera approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori<sup>34</sup>.

La legge n. 199 del 29 ottobre 2016, che ha novellato il vecchio impianto penale allo scopo di introdurre strumenti di maggiore efficacia per perseguire il reato di caporalato, ha inasprito il quadro normativo nazionale con l'intento di rimediare ad un precedente intervento legislativo del 2011 con il quale erano già stati oggetto di revisione gli articoli del codice penale 603 *bis* e 603 *ter*. La modifica aveva determinato una corrispondenza tra l'interposizione illecita con sfruttamento del lavoro e il caporalato, producendo effetti in termini di contrasto assai limitati e contenuti.

---

<sup>31</sup> Per approfondimenti: M.M. FRACANZANI, *Stato e caporali: un'avventura giuspubblicistica di cent'anni (e più)*, in G. DI MARZIO (a cura di), *op. cit.*, 49.

<sup>32</sup> Solo a titolo di esempio si ricordano in tale sede i disordini di Rosarno del 2010.

<sup>33</sup> V. LECCESE, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 158, 2018, 2, 245.

<sup>34</sup> V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 158, 2018, 2, 289.

La fattispecie complessa del caporalato, infatti, si configurava non soltanto semplicemente nella sua formulazione essenziale dell'interposizione illecita con lo sfruttamento del lavoro, ma come un fenomeno molto più articolato. In altri termini tale reato, anche dopo la novella del 2011, risultava di difficile attuazione sia per quanto concerneva la sua interpretazione che la sua applicazione.

Questo quadro normativo è divenuto ancora più incerto con la sopravvenuta norma sulla depenalizzazione<sup>35</sup>. In base a detto provvedimento legislativo, l'interposizione illecita è stata trasformata in illecito amministrativo, mentre si è configurato a sé stante il solo reato di intermediazione illecita con finalità di lucro.

La nuova disciplina ha apportato così profondi cambiamenti separando l'intermediazione illecita dallo sfruttamento dei lavoratori e facendo dello sfruttamento dello stato di bisogno l'elemento caratteristico della condotta criminosa tanto del caporale quanto del datore di lavoro.

Ai fini della configurazione della condotta illecita, l'art. 603 *bis* non prevede più, come in passato, che vi sia l'intermediazione del caporale, così come che il lavoratore sia irregolare.

Nonostante il cambiamento avvenuto, il dato normativo di per sé ovviamente non può essere sufficiente a modificare in così poco tempo una situazione alquanto radicata nel tessuto sociale. Inoltre, come è stato rilevato<sup>36</sup>, la novella normativa conserva ancora una natura repressiva e non è stata finalizzata ad una vera, e forse più necessaria, prevenzione del reato, sebbene fosse stato caldamente auspicato un cambio di prospettiva dal Comitato scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità in agricoltura e sul sistema alimentare, che aveva costituito al suo interno un gruppo di lavoro allo scopo di ridefinire l'assetto normativo in tema di sfruttamento lavorativo e di intermediazione illecita del lavoro.

In conclusione, per comprendere quando e come contestare la violazione dello sfruttamento del lavoro, si ritiene necessario un diverso approccio alla problematica finora qui analizzata anche da parte delle autorità chiamate a vigilare<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> D.lgs. n. 8 del 15 gennaio 2016, disposizioni in materia di depenalizzazione a norma dell'art. 2, comma 2 della legge n. 67 del 28 aprile 2014, in *G.U.* n. 17 del 22 gennaio 2016.

<sup>36</sup> C. MOTTA, *Caporali e caporalato*, in G. DI MARZIO (a cura di), *op. cit.*, 160. F. GIANFROTTA, *Il coraggio dell'innovazione*, *ivi*, 173.

<sup>37</sup> A partire dal 2016 sono state condotte diverse operazioni di polizia, dell'Ispettorato del lavoro

#### 4. - Opportunità di accesso alla terra: la Banca della Terra.

Per far fronte ai problemi di mobilità fondiaria, accesso alla terra e abbandono delle campagne, nell'ultimo decennio le organizzazioni agricole hanno individuato nei terreni demaniali un potenziale produttivo poco sfruttato che avrebbe potuto contribuire a rimettere in moto il mercato fondiario e di conseguenza l'intero settore agricolo.

Anche se in passato non erano mancati interventi legislativi mirati a riqualificare e a riattivare le terre incolte o abbandonate<sup>38</sup>, è nel 2014 che con un primo decreto dell'allora Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sono state avviate le procedure per le operazioni di dismissione di circa 5.500 ettari di terreni pubblici<sup>39</sup>. Nel 2016 questa iniziativa è entrata a far parte di un progetto nazionale più ampio grazie all'emanazione della legge n. 154/2016<sup>40</sup>. Tale provvedimento all'art. 16 ha istituito la «Banca delle Terre Agricole», con l'obiettivo di valorizzare il patrimonio fondiario pubblico e riportare all'agricoltura anche le aree incolte, incentivando soprattutto il ricambio generazionale nel settore<sup>41</sup>.

Negli ultimi anni un numero sempre maggiore di amministrazioni regionali ha emanato leggi relative alle Banche della Terra, con l'obiettivo di costituire inventari completi e aggiornati dei terreni e delle aziende agricole di

---

e degli ispettori ministeriali contro il lavoro nero e il caporalato e nel contempo sono stati avviati importanti processi giudiziari nei confronti di caporali, italiani e stranieri, e datori di lavoro. Anche se il maggior numero di questi processi si fonda ancora sull'applicazione della disciplina previgente, rappresentano un segnale positivo di contrasto mirato al rispetto del contratto di lavoro e delle norme vigenti.

<sup>38</sup> In argomento, G. STRAMBI, *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle «Banche della Terra»*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, fasc. 4.

<sup>39</sup> È il d.m. 20 maggio 2014 (in *G.U.* n. 176 del 31 luglio 2014) sulla dismissione dei terreni agricoli o a vocazione agricola, c.d. «terre vive», emanato a fronte di pressioni del mondo agricolo per stimolare il mercato fondiario e delle preoccupazioni espresse da una parte della società civile per gli esiti potenzialmente negativi del processo di privatizzazione dei terreni pubblici. Il decreto ha reso operativa la concessione o la vendita di terreni demaniali potenzialmente disponibili, appartenenti al Demanio dello Stato, al Corpo forestale dello Stato e al CRA (ora CREA) attraverso procedure negoziate e aste pubbliche.

<sup>40</sup> Legge n. 154 del 28 luglio 2016 (in *G.U.* n. 186 del 10 agosto 2016) in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale.

<sup>41</sup> La Banca comprende sia i terreni derivanti dalle attività fondiarie, sia quelli appartenenti a Regioni e Province autonome o ad altri soggetti pubblici. La gestione è affidata all'ISMEA (Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare) che fornisce tutte le informazioni necessarie sulle caratteristiche naturali, strutturali e infrastrutturali dei terreni definendone modalità e condizioni di cessione e di acquisto.

proprietà pubblica e privata che possono essere messi a disposizione di terzi tramite operazioni di affitto o di concessione<sup>42</sup>.

Lo scopo comune di queste normative è quello di valorizzare il patrimonio agricolo e forestale, con particolare riguardo ai terreni abbandonati, incolti o insufficientemente coltivati, seppure nelle disposizioni siamo citati spesso numerosi ed eterogenei fini tra cui il ricambio generazionale, l'occupazione nel settore primario e la salvaguardia dell'ambiente. Tra i principali obiettivi del legislatore regionale si segnala quello di consentire l'avviamento di nuove attività agricole o l'ampliamento delle stesse a favore di soggetti che ne risultano impossibilitati poiché non in possesso di terreni e strutture agricole da destinare a tale scopo.

Prendendo in esame la legge della Regione Molise<sup>43</sup>, si avverte che essa, sul modello di analoghe e coeve iniziative legislative di altre Regioni, è rivolta prioritariamente alla costituzione o all'ampliamento di nuove imprese giovanili, singole o cooperative, anche per la creazione di fattorie sociali. In particolare si dà impulso a modelli di agricoltura che privilegino le colture autoctone, sviluppino filiere locali, contrastino il degrado ambientale, salvaguardino gli equilibri idrogeologici e valorizzino il paesaggio rurale regionale.

È opportuno, al riguardo, domandarsi se e in quali misure questo strumento si presti ad essere adeguatamente utilizzato a livello nazionale e regionale per l'inserimento in agricoltura di alcune categorie di soggetti potenzialmente interessati quali i lavoratori migranti, con particolare riguardo alle figure dei richiedenti asilo e protezione internazionale.

La disciplina nazionale prevede particolari premialità legate all'età del richiedente, allo specifico piano di sviluppo aziendale, alla presenza di finalità sociali, alla gestione consorziata, ma resta muta circa altre peculiarità soggettive. Ciò non può certamente stupire essendo la normativa sulla Banca della Terra specifica per il settore agricolo e per i soggetti intesi nella loro accezione di agricoltori e non una disciplina inserita nel piano delle politiche sociali. Tuttavia è lecito interrogarsi in merito agli ulteriori obiettivi che la normativa in esame potrebbe perseguire nella

---

<sup>42</sup> La prima amministrazione che si è dotata di una normativa specifica in materia è stata la Regione Toscana, che ha adottato una specifica legge regionale nel 2012 (legge n. 80/2012), seguita dalla Campania nel 2013 e da altre sette Regioni nel 2014 (Veneto, Lombardia, Liguria, Umbria, Molise, Puglia e Sicilia), alle quali, dal 2015, si sono aggiunte man mano le altre.

<sup>43</sup> La Banca della Terra della Regione Molise è stata istituita con la legge regionale n. 16 del 5 novembre 2014 e con il suo regolamento di funzionamento il n. 6 del 28 novembre 2016.

pratica, quali l'inserimento di alcune categorie di soggetti «vulnerabili» nel mondo del lavoro agricolo e con particolare riferimento all'insediamento dei migranti in agricoltura, non solo come braccianti o semplice manodopera, ma quali titolari di un'impresa agricola.

Questa eventualità non sembra ad oggi attuabile, perché la maggior parte delle leggi regionali prevedono tra i requisiti soggettivi per accedere ai terreni demaniali la qualifica di imprenditore agricolo o dispongono che tale qualifica venga ottenuta nei sei mesi successivi alla presentazione della richiesta<sup>44</sup>.

Così agli SPRAR, CAS<sup>45</sup> o alle associazioni che si occupano dell'inserimento dei migranti è, al momento, preclusa la possibilità di presentare domande di accesso alle Banche delle Terre demaniali. Essi non risultano inclusi fra i soggetti a ciò legittimati: le categorie ricorrenti nelle leggi analizzate sono principalmente imprenditori agricoli, professionali e non, singoli o associati.

Una strada eventualmente percorribile potrebbe essere quella di creare una collaborazione tra imprenditori agricoli di un territorio con gli enti che si occupano dell'assistenza ai migranti superando così l'ostacolo del requisito soggettivo sopra menzionato al momento non attribuibile al soggetto migrante.

## 5. - L'agricoltura sociale.

Da sempre il settore agricolo è stato in grado di rappresentare un presidio nelle zone svantaggiate, nei territori marginalizzati ed in quelli caratterizzati da bassa redditività. La sfida odierna è costituita dalla necessità di coordinare le esigenze concernenti il mondo agricolo con quelle riguardanti le politiche sociali ma, come visto, questo non risulta in generale un compito semplice.

---

<sup>44</sup> Così sancisce, all'art. 6, anche il regolamento di funzionamento relativo alla legge regionale molisana.

<sup>45</sup> Così come erano conosciuti i sistemi di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e i centri di accoglienza straordinaria prima della novella del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, coordinato con la legge di conversione 1° dicembre 2018, n. 132, recante *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*.

Tale criticità diventa ancora più comprensibile, considerata la regolazione nazionale degli ultimi anni che è costituita da interventi separati, frammentari e declinati distintamente sul versante della politica agricola o del sociale, alla ricerca, per l'appunto, di una sinergia tra gli interessi in gioco. Nonostante gli ostacoli e le problematiche che emergono, esistono delle strade percorribili e degli strumenti disciplinati a livello europeo e nazionale in grado di assolvere sia gli obiettivi strettamente legati al rapporto tra agricoltura, mercato e concorrenza, sia quelli d'inclusione sociale.

È del 2015 la legge sull'agricoltura sociale<sup>46</sup> che, promuovendo questa forma di agricoltura quale aspetto della multifunzionalità propria dell'impresa agricola, si presenta come un tentativo da parte del legislatore di raffrontare e bilanciare i molteplici interessi coinvolti.

Come constatato da recente dottrina, questo modello giuridico presenta potenzialità rilevanti, che affondano le radici in una propensione già in passato sperimentata dell'agricoltura, senza inficiare le caratteristiche dell'impresa e dello sviluppo<sup>47</sup>.

Si tratta di uno strumento che richiama esperienze positivamente realizzate in vaste aree dell'Italia, sin dalla fine del diciottesimo secolo, che mettevano in rilievo una gestione complessa dei beni e del territorio concependoli, già allora, come risorsa.

Il legislatore con la legge in esame ha preferito realizzare l'inclusione, attraverso un'integrazione nell'attività aziendale, che punta per lo più alla sostenibilità economica dell'occupazione creata, grazie a modelli giuridici che permettono l'accesso e la competitività sul mercato. Alla luce dei mutamenti visibili dopo il Trattato di Lisbona l'intervento rappresenta una tappa del cambiamento culturale oltreché giuridico in corso nell'attuale sistema agroalimentare.

Il punto di forza della legge italiana dovrebbe essere rappresentato dall'integrazione nell'agricoltura di attività aventi carattere sociosanitario, educativo, di formazione e inserimento, di ricreazione volte a migliorare le prestazioni economiche delle aziende agricole, incoraggiare la diversificazione produttiva, dare opportunità di crescita e sostegno alla redditività (e molto

---

<sup>46</sup> Legge n. 141 del 18 agosto 2015, disposizioni in materia di agricoltura sociale (in *G.U.* n. 208 del 8 settembre 2015).

<sup>47</sup> G. MACCIONI, *Agricoltura sociale: profili giuridici*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2015, fasc. 2-3. Si ricorda in proposito il d.lgs. n. 228 del 2001, recante norme per l'orientamento e modernizzazione del settore agricolo, che ha introdotto diversi cambiamenti mettendo in evidenza il ruolo multifunzionale dell'impresa agricola.

altro ancora) nonché dirette a realizzare gli interessi anche di fasce di popolazione svantaggiate o a rischio di marginalizzazione, attività che vengono ovviamente svolte da una pluralità di soggetti operanti nei diversi territori di riferimento<sup>48</sup>.

Essendo gli imprenditori agricoli e le cooperative sociali che esercitano l'attività agricola (o meglio un'attività finalizzata all'inserimento di persone svantaggiate nel settore dell'agricoltura) i soggetti beneficiari delle agevolazioni e dei contributi previsti dalla normativa sull'agricoltura sociale, si può facilmente desumere come questa disciplina possa essere validamente utilizzata anche per favorire l'inclusione dei migranti<sup>49</sup>.

L'agricoltura sociale potrebbe, pertanto, configurarsi una risposta concreta al caporalato e allo sfruttamento del lavoro dei migranti, attraverso la promozione di percorsi di inclusione lavorativa, strettamente connessi al fattore terra, e favorendo l'integrazione nelle comunità, sviluppando forme innovative di accoglienza, basate su una solida e fattiva collaborazione, che coinvolgono aziende agricole, cooperative sociali, associazioni, servizi territoriali e scuole.

Ad oggi molte Regioni, compreso il Molise<sup>50</sup>, hanno dato risalto al modello dell'agricoltura sociale in seno ad attività imprenditoriali nel settore agricolo<sup>51</sup>. Prendono così vita i primi progetti su scala nazionale promossi da alcune associazioni di agricoltori maggiormente rappresentative sul territorio volte a sostenere l'inclusione socio-lavorativa dei migranti, con particolare attenzione ai richiedenti asilo e protezione internazionale<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> G. MACCIONI, *op. cit.*

<sup>49</sup> Tuttavia risultano essere escluse dalla normativa le cooperative sociali di tipo A, quelle cioè che si occupano della gestione dei servizi socio-sanitari, formativi e di educazione.

<sup>50</sup> È risalente ad alcuni anni fa la legge regionale n. 5 del 10 febbraio 2014 sull'agricoltura sociale e le misure di valorizzazione e sostegno.

<sup>51</sup> Si può far cenno all'esperienza della Regione Emilia-Romagna che, già con la legge n. 4 del 31 marzo 2009 (*Disciplina dell'agriturismo e della multifunzionalità delle aziende agricole*) e con le relative norme di attuazione per le attività agrituristiche (approvate con la delibera di Giunta n. 1693 del 2 novembre 2009), ha introdotto le attività sociali tra quelle che possono essere svolte nell'ambito dell'attività agriturstica.

<sup>52</sup> È dei primi mesi del 2018 un progetto promosso dalla CIA (Confederazione italiana agricoltori) che ha coinvolto agricoltori, agronomi, realtà del Terzo Settore, operatori sociali e CARA (Centri accoglienza richiedenti asilo), avvalendosi dei contributi di esperti, di esperienze sul campo ed esempi di buone pratiche provenienti da diverse Regioni, con *focus* sulle reti territoriali, sulla normativa di riferimento e organizzando laboratori di progettazione partecipata.

## **6. - Il ripopolamento dei piccoli Comuni e l'utilizzo della manodopera straniera in agricoltura.**

Se il connubio lavoro-terra è, per i motivi appena enunciati, così pregnante per le scelte (volontarie o forzate) di molti dei migranti che approdano, a vario titolo, nel nostro Paese, è pur vero che misure specificamente mirate a consentire l'accesso all'uso della terra o allo svolgimento di attività agricole in modo idoneo ed adeguato per garantire l'autosufficienza ed una vita dignitosa, non sono purtroppo presenti nel panorama legislativo attuale, come si è accennato nei paragrafi precedenti.

In questa prospettiva potrebbe trovare uno spazio applicativo una recente legge rivolta proprio a quei territori marginali, aree interne poco popolate o del tutto abbandonate nelle quali l'importanza del presidio umano è funzionale al mantenimento di «valori» non economici in senso stretto o immediati quali la tutela della biodiversità, delle risorse naturali ivi comprese quelle idriche, la salvaguardia delle aree boschive ma anche delle razze autoctone animali nonché il mantenimento degli equilibri idro-geologici ed il recupero delle bellezze architettoniche e paesaggistiche che caratterizzano in modo così pregnante il territorio italiano da nord a sud.

La legge cui si fa riferimento riguarda segnatamente «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni»<sup>53</sup> e si pone in sintonia con gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale e di pari opportunità per le zone con svantaggi strutturali e permanenti, predicati dall'Unione europea.

È una legge che si occupa, principalmente, del ripopolamento dei piccoli Comuni a rischio scomparsa ed in questa ottica assume un ruolo fondamentale il recupero di attività economiche fortemente ancorate alla realtà territoriale ove vengono svolte. E si tratta di attività caratterizzate dalla presenza di micro imprese che consentono di mantenere in vita, oltre ai territori in via di spopolamento, anche antichi saperi, tecniche e produzioni locali grazie proprio a modelli basati sulla piccola imprenditorialità e sulle conoscenze tradizionali.

Da un lato, la legge in esame introduce misure «in favore dei residenti

---

<sup>53</sup> L. 6 ottobre 2017, n. 158 (in *G.U.* n. 256 del 2 novembre 2017).

nei piccoli Comuni e delle attività produttive ivi insediate, con particolare riferimento al sistema dei servizi essenziali, al fine di contrastarne lo spopolamento e di incentivare l'afflusso turistico. L'insediamento nei piccoli Comuni costituisce una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni» (art. 1, comma 1). Si tratta di acquisire e riqualificare immobili ed in particolare, per quel che qui interessa, di terreni per prevenire fenomeni di dissesto idrogeologico, perdita della biodiversità ma anche per garantire la gestione sostenibile dei boschi, la bonifica dei terreni agricoli e forestali, la regimazione delle acque, la valorizzazione delle montagne, etc.

Dall'altro, il testo normativo prevede che l'obiettivo del ripopolamento passi anche attraverso «progetti sperimentali di incentivazione della residenzialità» (art. 2, comma 1) nonché mediante l'incentivazione di attività agricole di piccola scala, quali la produzione e la commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta<sup>54</sup> o a chilometro utile<sup>55</sup> destinati anche all'utilizzo da parte dei gestori della ristorazione collettiva pubblica (mense scolastiche; ospedali; uffici pubblici). Oltre alla promozione dei prodotti provenienti dalla filiera corta, i piccoli Comuni vengono incentivati a facilitarne il consumo e la commercializzazione individuando aree, nel proprio territorio, ove consentire lo svolgimento dei mercati agricoli per la vendita diretta.

In questo contesto l'apertura ai migranti potrebbe favorire, *in primis*, l'incremento demografico in luoghi destinati allo svuotamento e quindi alla perdita della loro identità. Verrebbero, altresì, a concretizzarsi le modalità di impiego di forza lavoro in attività che non richiedono particolari competenze ma che potrebbero rappresentare, per le persone che arrivano da aree rurali magari anche meno prospere e produttive di quelle dei piccoli Comuni nazionali, una forma di recupero e di valorizzazione delle abilità già in loro possesso oltre che il perseguimento di un reddito e di una dignità come individui.

---

<sup>54</sup> L'art. 11, comma 2, lett. a) definisce tali prodotti come «provenienti da una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici che si impegnano a promuovere la cooperazione, lo sviluppo economico locale e stretti rapporti socio-territoriali tra produttori, trasformatori e consumatori».

<sup>55</sup> L'art. 11, comma 2, lett. b) definisce detti prodotti «provenienti da un luogo di produzione o da un luogo di coltivazione e allevamento della materia prima agricola primaria utilizzata nella trasformazione dei prodotti, situato entro un raggio di 70 chilometri dal luogo di vendita, nonché i prodotti per i quali è dimostrato un limitato apporto delle emissioni inquinanti derivanti dal trasporto, calcolato dalla fase di produzione fino al momento del consumo finale».

A ciò aggiungasi un'ulteriore opportunità offerta dalla legge qui richiamata attraverso la predisposizione di un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni (art. 3) mediante la presentazione di progetti mirati da parte delle amministrazioni comunali ovvero il recupero dei pascoli montani anche al fine di produrre carni e formaggi di qualità. E la pastorizia che, come è noto, in Italia è un'attività agricola ormai quasi esclusivamente svolta da operatori stranieri, potrebbe rappresentare un modello di attività, già praticata da molti migranti nei Paesi di provenienza, funzionale non solo allo sviluppo economico dei piccoli Comuni ma anche alla valorizzazione ed al recupero di razze animali, utilizzati per la produzione di alimenti, che sarebbero altrimenti destinate all'estinzione, nonché al presidio delle aree montane, anch'esse oggetto di processi di abbandono.

## **7. - Le esperienze attive nel settore dell'agricoltura in Molise.**

La dignità del lavoro agricolo, alla luce del radicato fenomeno del lavoro sommerso in agricoltura, rischia, ancora una volta, di restare solo un'utopia. Nulla, però, può considerarsi del tutto perduto fino a quando esisteranno esempi virtuosi che spesso ci arrivano dalle realtà più piccole e dalle comunità più semplici, da coloro che conoscono cosa significhi realmente emigrare per motivi economici e, in un passato non poi così lontano, a causa della guerra.

Il Molise, ad esempio, da sempre una Regione che ha visto la sua gente partire nel corso dei decenni per cercare fortuna altrove, negli ultimi anni sta subendo la sorte condivisa, malauguratamente, dalla maggior parte delle comunità delle aree interne<sup>56</sup>.

L'abbandono dei piccoli Comuni montani da parte degli abitanti che decidono di stabilirsi in città, lo spopolamento dovuto a cause diverse, la partenza delle fasce più giovani della popolazione per motivi di studio o lavoro implicano inevitabilmente una perdita anche delle risorse agricole locali, del patrimonio tradizionale legato all'agricoltura, di una *chance* per una realtà territoriale che rappresenta ancora una significativa risorsa economica nel panorama agroalimentare nazionale.

---

<sup>56</sup> In argomento, M. MARCHETTI - S. PANUNZI - R. PAZZAGLI (a cura di), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Soveria Mannelli, 2017.

I flussi migratori odierni potrebbero costituire una risposta valida, se gestiti in modo giusto e consapevole, al fine di raggiungere un triplice obiettivo: favorire l'integrazione dei migranti in agricoltura, incentivare un ripopolamento delle aree interne, contrastare la perdita delle conoscenze, dei saperi e della biodiversità in campo agricolo che costituiscono un prezioso patrimonio immateriale regionale.

Secondo i dati aggiornati al 2017-2018 forniti dalla Coldiretti Molise, il numero degli immigrati regolarmente assunti sul territorio regionale si aggira intorno ai cinquecento<sup>57</sup>, impiegati in 180 imprese agroalimentari presenti sul territorio e appartenenti principalmente ai settori ortofrutticolo e zootecnico<sup>58</sup>.

Questi numeri sono rimasti pressoché invariati nel corso degli ultimi anni; solo nel 2018 si evidenzia un sensibile incremento legato alla presenza degli immigrati da Paesi non UE censiti nei centri di accoglienza, richiedenti asilo politico. C'è comunque da evidenziare come il ricorso alla manodopera straniera in agricoltura risponda alla domanda di quei comparti produttivi che si caratterizzano per la stagionalità delle operazioni colturali, per mansioni umili che non presuppongono una particolare preparazione e professionalità di tipo specialistico. Dalla lettura di questi dati ne affiora uno negativo alquanto rilevante e che conferma quanto illustrato nei precedenti paragrafi: non risultano presenti nel territorio molisano imprenditori agricoli stranieri, o meglio, citando testualmente la Coldiretti locale, «il dato risulta pressoché inesistente»<sup>59</sup>. Non mancano, tuttavia, esempi di buone pratiche registrati in tal senso sul territorio molisano.

Una delle primissime esperienze ha visto la luce sul territorio di Castel del Giudice dove, dai primi mesi del 2017, è stata sottoscritta una convenzione per l'accoglienza dei cittadini stranieri richiedenti la protezione internazionale avente ad oggetto l'attivazione di un centro d'accoglienza per nuclei familiari<sup>60</sup>. L'amministrazione comunale di questa piccola realtà molisana, che conta soltanto circa trecento abitanti, ha

---

<sup>57</sup> Con precisione 485 dei quali 268 di origine comunitaria e 217 di origine extracomunitaria.

<sup>58</sup> 148 imprese nella Provincia di Campobasso e 32 in quella di Isernia.

<sup>59</sup> Gli imprenditori agricoli di origine straniera presenti in numero limitatissimo sul territorio sono figli o nipoti di molisani migrati in passato principalmente in Sud America e Nord Europa e nati all'estero.

<sup>60</sup> Sono state accolte sul territorio quindici persone, nello specifico quattro coppie di adulti con uno o più figli. L'accoglienza è stata gestita dalla cooperativa NovAssistenza Onlus di Isernia.

attuato una sinergia tra le politiche di valorizzazione e rilancio del territorio e quelle sociali strettamente legate ai temi dell'immigrazione.

In linea con quanto affermato precedentemente riguardo ad alcuni modelli possibili di accesso alla terra per i migranti, il caso di Castel del Giudice si rivela un positivo esempio di bilanciamento pratico degli interessi in gioco attuato scommettendo sulle risorse e potenzialità territoriali, coinvolgendo direttamente i richiedenti asilo con l'ulteriore obiettivo di includere nella comunità i soggetti migranti mettendoli nelle condizioni di provvedere in maniera autonoma al loro sostentamento. Le iniziative in cui sono stati coinvolti i soggetti adulti riguardano anche il settore agricolo, in modo particolare la produzione di mele, frutti di bosco e uova biologiche<sup>61</sup>.

Sulla scia di questo esempio virtuoso stanno, ad oggi, nascendo sul territorio regionale diverse iniziative simili che coniugano gli obiettivi di sviluppo del territorio con quelli dell'integrazione dei migranti<sup>62</sup>.

Tra le molteplici *best practices* che si stanno diffondendo, se ne cita qui una che involge al suo interno molti degli aspetti meritevoli di interesse appena rilevati. Si tratta di un progetto ideato da tre associazioni senza scopo di lucro operanti sul territorio delle Province di Campobasso ed Isernia. Queste tre realtà sociali (la cooperativa sociale «Il Geco», la fondazione «Anchise Onlus» e l'associazione «Liberi di Essere») attraverso l'idea «Molise Bio&Solidale» hanno offerto un'opportunità ad alcune persone, richiedenti asilo politico, attualmente ospiti di SPRAR e CAS del territorio<sup>63</sup>.

Il progetto, autofinanziato dalle associazioni promotrici, mira alla pro-

---

<sup>61</sup> Ad oggi due ospiti dello SPRAR di Castel del Giudice sono regolarmente assunti presso l'azienda agricola «Melise Bio», nota sul territorio regionale per attuare scelte produttive etiche nel pieno rispetto dell'ambiente e del territorio.

<sup>62</sup> Ne è un esempio l'iniziativa «Ceniamo insieme» svolta dalla Condotta *Slow Food* Galdina, con il patrocinio del comune di San Giovanni in Galdo. L'evento conviviale, che costituisce solo il primo di una serie di incontri futuri, svolto all'insegna della filosofia *slow food*, si è tenuto nella piazza principale del paese dove ogni abitante è stato invitato a portare una pietanza da condividere con gli altri. Grazie al coinvolgimento nel progetto dell'associazione «Dalla parte degli ultimi» che si occupa dell'accoglienza dei migranti, quattro giovani ospiti dell'associazione, di origine afgana e pakistana, hanno potuto preparare dei piatti tipici della loro terra. Si segnala, infine, un'iniziativa promossa dell'Istituto Omnicomprensivo G.N. D'Agnillo, denominata «A lezione di cibo» che, dopo una serie di seminari in aula con docenti che hanno spiegato loro l'importanza del legame tra cibo e identità culturale, ha visto cimentarsi gli studenti dell'istituto alberghiero nella preparazione di piatti etnici sotto la guida degli ospiti dello SPRAR di Agnone.

<sup>63</sup> Per il momento ancora funzionanti nonostante la figura dello SPRAR sia stata eliminata con il «decreto sicurezza».

duzione di un succo di frutta alle mele, prodotto con varietà autoctone (annurca e limoncella) in frutteti molisani precedentemente abbandonati o dismessi. I giovani migranti apprendono le modalità di lavorazione nei frutteti dagli agricoltori anziani del territorio, imparando, ad esempio, le tecniche di potatura. Le mele vengono trasformate in succhi da un laboratorio locale e venduti negli eventi organizzati dalle associazioni con lo scopo di finanziare altre attività<sup>64</sup>.

L'innesto di un processo così marginale, in un'economia agricola statica quale è quella molisana, non solo contribuisce a favorire l'integrazione dei migranti in agricoltura, fornendo un'alternativa al lavoro irregolare e facendo comprendere a tali soggetti che fenomeni quali il lavoro nero e il caporalato non sono la regola ma una stortura dell'ordinamento, ma consente al contempo la riduzione del rischio di estinzione delle varietà autoctone di specie vegetali, delle esperienze lavorative, delle tradizioni culturali che caratterizzano il territorio locale avente, come è noto, una vocazione prevalentemente agricola.

Facendo nostra l'espressione utilizzata nella scelta delle finalità di queste associazioni, che parlano non di integrazione in agricoltura del migrante ma di una «riattivazione» del soggetto, in quanto egli ritorna a svolgere quello che già, probabilmente praticava nel proprio Paese d'origine, oppure quello che vedeva realizzare dai membri della sua comunità, possiamo provare ad estendere questo concetto. A tale specie di «riattivazione», grazie ad iniziative di questo genere, può corrispondere una «riattivazione» dei saperi, delle attività, di alcuni settori del comparto agricolo locale ed in generale del territorio molisano. Ciò, naturalmente, non può essere pienamente ottenuto senza il coinvolgimento attivo e costruttivo delle istituzioni, delle associazioni di categoria che operano sul territorio e, soprattutto, delle comunità locali.

---

<sup>64</sup> Le bottiglie correttamente etichettate vengono vendute in un inusuale *packaging*: un sacchetto di iuta confezionato sempre da soggetti immigrati impiegati in un altro progetto tessile delle associazioni.



# **Sulle ragioni dell'incoerenza fra il *dire* e il *fare*: l'indicazione dell'origine degli alimenti, il mercato interno e il regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775\***

Questo articolo affronta il tema del rapporto fra obblighi di trasparenza sull'origine delle merci e regole del mercato interno dell'Unione europea, assumendo come paradigma giuridico la vicenda dell'esecuzione dell'art. 26 del regolamento (UE) n. 1169/2011, con particolare riferimento al regolamento della Commissione (UE) n. 2018/775 sull'origine dell'ingrediente primario. L'Autore, dopo aver ricostruito il quadro giuridico d'insieme nei suoi presupposti storico-evolutivi, analizza le lacune e le numerose contraddizioni dell'esecuzione del regolamento del 2011, espressione di una mai superata resistenza culturale ed economica degli Stati nord-europei verso la piena *discovery* delle fasi della filiera nell'etichettatura dei prodotti alimentari. L'analisi consente, peraltro, di far emergere le innumerevoli ambiguità delle istituzioni europee, strette fra il «dire» e il «fare» in una paralizzante incertezza politica e giuridica. L'articolo si conclude, quindi, con una più ampia riflessione sui motivi per i quali questa lettura stereotipata del mercato interno dovrebbe essere abbandonata una volta per tutte, in favore di un approccio più moderno ai problemi di equità sociale e sostenibilità territoriale. L'auspicio è, dunque, un ripensamento della posizione attendista

---

\* Il presente articolo costituisce sunto brevemente annotato delle relazioni tenute nel convegno del 18 gennaio 2019 «L'indicazione dell'origine dell'ingrediente primario nell'etichettatura degli alimenti», svoltosi a Novara presso l'Università del Piemonte Orientale, e nel corso dell'1-3 aprile 2019 «Il Made in Italy: la tutela del prodotto e del lavoro agricolo», organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura in collaborazione con la Fondazione Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare presso Palazzo Rospigliosi in Roma.

della Commissione (e di numerosi Stati membri), a partire proprio dalla discussione ancora pendente sull'implementazione dell'art. 26 del regolamento (UE) n. 1169/2011, che potrebbe conoscere nuovo impulso per effetto del rinnovamento delle principali istituzioni dell'Unione a seguito delle elezioni dello scorso mese di maggio.

*This article analyses the relationship between transparency rules (with regard to country of origin labelling) and the European Single Market Regulation, taking as the juridical paradigm the implementation of art. 26 of the EU Regulation No. 1169/2011 [in particular: the regulation of execution of the EU Commission No. 2018/775 laying down rules for the application of Article 26(3) of Regulation (EU) No. 1169/2011 of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers, as regards the rules for indicating the country of origin or place of provenance of the primary ingredient of a food]. The Author, after a description of the historical and evolutionary juridical framework, focuses on the regulatory gap and the many contradiction of the execution of the 2011 regulation on food information to consumers, that are the expression of a cultural resistance of Member States that has not been overcome (in particular: the North European States) to a complete understanding of the steps required in food labelling. The analysis exposes the numerous ambiguities of the European Institutions, with the contrasts between what is «said» and what is «done» which leads to a stalemate of political and juridical uncertainty. The article ends, therefore, with a wider reflection on the reasons for a stereotyped interpretation of the Internal market, that should be abandoned as soon as possible, in favour of a more modern approach with regard to social equity and territorial cohesion. The hope is, in the end, that the EU Commission (and the Member States) will rethink its (their) position, starting from the pending discussion on the execution of Article 26 of the EU Regulation No. 1169/2011, that could give a new impulse to the issue after the renewal of the European Institutions this year.*

**Keywords:** *origine degli alimenti - ingrediente primario - luogo dell'ultima trasformazione sostanziale - sostenibilità territoriale - equità sociale - regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775 - Made in Italy*

1. Introduzione. - 2. La posizione risalente della giurisprudenza comunitaria in materia di origine delle merci e il suo recepimento nelle prime direttive sull'etichettatura e la pubblicità degli alimenti. - 3. Il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'informazione ai consumatori e il suo carattere innovativo per la materia. - 4. L'esecuzione dell'art. 26.3 nel regolamento (UE) della Commissione n. 2018/775. - 5. Sulle ragioni «culturali» e «giuridiche» per un necessario ripensamento dell'approccio al tema dell'origine oggi.

## 1. - Introduzione.

La questione dell'origine delle merci e le sue implicazioni in termini di comunicazione ai consumatori e libertà di impresa è sempre stata uno dei fattori più controversi del mercato unico europeo.

Com'è noto la necessità di facilitare gli scambi commerciali abolendo le barriere tecniche fra gli Stati membri ha improntato i primi decenni dell'attività decisionale delle istituzioni europee orientandone le scelte in chiave (ordo)liberistica, in un contesto ove, peraltro, i Trattati non contenevano ancora esplicite disposizioni sulla tutela dei consumatori come persone o cittadini al centro di una vera e propria «comunità di diritto»<sup>1</sup>. L'evoluzione successiva ha portato gli Stati a condividere un percorso di crescita comune che si è progressivamente distaccato dall'approccio puramente economico della prima fase, per aderire – in chiave più fedele al disegno federalista alla base del progetto comunitario – a una lettura della integrazione europea imperniata sulla centralità della persona e dei suoi diritti<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'espressione è contenuta, com'è noto, nella sentenza della Corte di giustizia CEE 23 aprile 1986, in causa C-294/83, *Parti écologiste «Les Verts» c. Parlamento europeo*, in *Racc.*, 1986, pag. 1357. Il tema della progressiva affermazione dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario (oggi dell'Unione europea) è troppo ampio per poter essere qui utilmente riepilogato. Sia perciò consentito rinviare alla manualistica fondamentale, fra cui L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale. Ordinamento. Tutela giurisdizionale. Competenze*, Milano, 2018; U. DRAETTA - F. BESTAGNO - A. SANTINI, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Milano, 2018; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2018; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2018; R. ADAM - A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 2017; R. MASTROIANNI - G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2016. Con riferimento, più specificamente, al tema dell'evoluzione dell'integrazione europea quale cornice giuridica e concettuale per comprendere il tema dell'origine sia consentito rinviare, anche per *ult. cit.*, al mio lavoro *I limiti alla tutela del «Made in» fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, 2017.

<sup>2</sup> Anche in questo caso i riferimenti bibliografici sarebbero troppo vasti per poter essere qui utilmente riepilogati. A titolo meramente esemplificativo si richiamano, pertanto, K. LENAERTS, *Some Thoughts on the State of the European Union as a Right-Based Legal Order*, in *Dir. Un. eur.*, 2015, 5 ss.; G. TESAURO, *L'Unione europea come Comunità di diritto*, in *Lo Stato*, 2015, 123 ss.; A.

Questo percorso è sfociato, da ultimo, nella equiparazione del valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali ai Trattati, vero salto di qualità nell'evoluzione dell'ordinamento giuridico dell'Unione in chiave sostanzialmente costituzionale: sebbene, infatti, la giurisprudenza della Corte di giustizia già in tempi remoti si fosse fatta carico del compito di far emergere la presenza e il ruolo dei diritti umani nell'ordinamento comunitario, il dato formale della presenza delle norme contenute nella Carta ne sta oggi notevolmente aumentando il peso pressoché in tutte le controversie che implicano una attività di bilanciamento fra diritti e libertà economiche, in particolare laddove il diritto dell'Unione europea preveda spazi di proiezione diretta e indiretta negli ordinamenti degli Stati membri.

La persona è divenuta, quindi, tangibilmente il centro di gravità delle norme e delle politiche unionali, riorientando di conseguenza anche l'interpretazione dei meccanismi giuridici che avevano consentito negli anni Sessanta e Settanta di integrare le economie nazionali in un unico «telos europeo».

Nei termini descritti può agevolmente essere inquadrata anche la vicenda giuridica dell'origine dei prodotti alimentari.

Partita da disposizioni di armonizzazione alquanto lacunose tanto sul versante «definitorio»<sup>3</sup> quanto in termini di regolazione sostanziale<sup>4</sup>,

D'ALOIA, *Europa e diritti: luci ed ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Dir. Un. eur.*, 2014, 1 ss.; S.M. CARBONE, *I diritti della persona tra CEDU, diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali*, *ivi*, 2013, 1 ss.; J. ZILLER, *I diritti fondamentali tra tradizioni costituzionali e «costituzionalizzazione» della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, *ivi*, 2011, 539 ss.; L.S. ROSSI, *La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'UE*, in *Quad. cost.*, 2002, 572 ss.; B. NASCIBENE, *Il diritto comunitario nel futuro*, in *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 1993, 857.

<sup>3</sup> È noto che per lungo tempo la disciplina sulla comunicazione commerciale abbia «riposato» sull'assunto per cui, in assenza di disposizioni *ad hoc*, le regole doganali sull'origine dovevano essere utilizzate anche per fornirne la relativa informazione ai consumatori. La questione, più volte affrontata in termini critici dalla dottrina, è clamorosamente emersa nella sentenza *UNIC* [Corte di giustizia UE 16 luglio 2015, in causa C-95/14, *Unione nazionale industria conciaria (UNIC), Unione Nazionale dei Consumatori di Prodotti in Pelle, Materie Concianti, Accessori e Componenti (Unicopel)/FS Retail, Luna s.r.l., Gatsby s.r.l.*, ECLI:EU:C:2015:492] laddove la Corte ha negato la valenza «comunicativa» delle norme doganali. Il nuovo codice doganale unionale contiene oggi una disposizione esplicita che sembrerebbe consentire l'estensione del campo di applicazione delle regole sull'origine doganale delle merci, ma la questione è ancora dibattuta. Per una più ampia disamina al riguardo sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, in *Agriregionieuropa*, 2011, <https://agriregionieuropa.univpm.it>, nonché, per *ult. cit.*, al mio lavoro *I limiti alla tutela del «Made in» fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, *cit.*, 44-46.

<sup>4</sup> Mi riferisco, in particolare, alla disciplina essenziale contenuta nella prima direttiva in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti (cfr. la direttiva 79/112/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati

frutto della necessità di un primo sommario ravvicinamento ispirato allo smantellamento delle più grossolane differenze fra le normative nazionali, la materia ha conosciuto una evoluzione di carattere anzitutto «culturale», laddove il dato dell'informazione è stato associato alla tutela del «contraente debole», quindi al «consumatore» come titolare di diritti e, infine, alla dignità stessa della persona in termini di libertà di conoscenza e autodeterminazione<sup>5</sup>.

Nel 2005 questi elementi hanno assunto forma tangibile nella lotta alle pratiche commerciali sleali (in chiave di specializzazione rispetto alle generali disposizioni pregresse sulla pubblicità dei prodotti e in via suppletiva rispetto alle norme verticali di settore concernenti le informazioni commerciali B2C) grazie all'approvazione della direttiva 2005/29/CE<sup>6</sup>. Infine, nel 2011, con significativa innovazione rispetto al testo consolidato della direttiva 2000/13/CE<sup>7</sup>, il legislatore europeo ha approvato una nuova normativa sulle informazioni concernenti gli alimenti ai

---

membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità, in *G.U.C.E.* L 33 dell'8 febbraio 1979, 1 ss.), nonché alla sua versione consolidata del 2000 (cfr. la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, in *G.U.C.E.* L 109 del 6 maggio 2000, 29 ss.).

<sup>5</sup> Cfr. A. VETTOREL, *Il paradosso dell'informazione nel diritto alimentare globale. La comunicazione dell'origine e della provenienza geografica degli alimenti nel diritto dell'Unione europea e internazionale*, Napoli, 2016; I. CANFORA, *Brevi riflessioni sulla tutela dei consumatori di prodotti agroalimentari nel diritto europeo, tra sicurezza degli alimenti e diritto all'informazione*, in P. NAPPI - G. SGARBANTI - P. BORGHI - L. RUSSO - C. FIORAVANTI - C. AGOSTINI - S. MANSERVISI - M. BORRACCETTI - S. RIZZIOLI (a cura di), *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, *Diritto alimentare diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2014, 127 ss.; ID., *L'indicazione di origine sull'etichettatura degli alimenti tra informazione e valorizzazione. Il paradigma dell'olio di oliva*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, 652 ss.; S. MASINI, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso «personalista» del consumatore. (Osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura degli alimenti)*, *ivi*, 2011, I, 576 ss.; A. DI LAURO, *La comunicazione e la disciplina della pubblicità (anche comparativa) dei prodotti alimentari*, in L. COSTATO - E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, tomo III, Torino, 2011, 547 ss.; E. SIRSI, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 496 ss.; A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una «responsabilità del consumatore»*, in *Riv. dir. al.*, 2012, 2, 1 ss., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) e, della stessa A., *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005.

<sup>6</sup> Cfr. la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (in *G.U.U.E.* L 149 dell'11 giugno 2005, 2 ss.), da leggersi congiuntamente alla direttiva 2006/114/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa (in *G.U.U.E.* L 376 del 27 dicembre 2006, 21 ss.), che ha riformulato il testo della precedente direttiva 84/450/CEE del Consiglio del 10 settembre 1984 concernente il medesimo oggetto (in *G.U.C.E.* L 250 del 9 settembre 1984, 17 ss.). Il campo di applicazione delle due direttive, fra loro complementari, è definito rispettivamente dagli artt. 1, direttiva 2006/114/UE e 3, direttiva 2005/29/CE.

<sup>7</sup> Cfr. la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2000/13/CE cit.

consumatori [regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>8</sup>] al cui interno si colloca una articolata disciplina dei casi per i quali al consumatore deve essere fornito un dettaglio approfondito sulla collocazione geografica delle fasi più significative della filiera produttiva<sup>9</sup>, superando – così – per una ampia gamma di prodotti il generico (e criticato) luogo dell'ultima «trasformazione sostanziale» del prodotto di derivazione puramente doganalistica. Il tutto nella cornice giuridica di un ordinamento teso ormai in modo inequivoco a riconoscere l'autonomia dell'individuo come valore non solo etico e giuridico, ma anche economico, in considerazione della sua collocazione al centro del mercato in una logica di aumento della competitività incentrata sul tasso di trasparenza e di «servizio» incorporato nei prodotti.

Orbene, come si avrà modo di illustrare meglio in prosieguo, questa dinamica evolutiva – sufficientemente nitida nei suoi elementi fondamentali – non sembra ancora del tutto accettata dagli Stati membri: le trattative sull'esecuzione dell'art. 26 del regolamento (UE) n. 1169/2011 hanno portato a una sostanziale paralisi della norma per la maggior parte delle specificazioni del «*made in*» doganale del prodotto finito, a suo tempo incluse per consentire una piena *discovery* sugli elementi dell'origine più rilevanti per il consumatore.

L'intervento più significativo in questo senso consiste nell'adozione del recente regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Cfr. il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, in *G.U.U.E. L 304* del 22 novembre 2011, 18 ss., su cui si vedano V. RUBINO (a cura di), *Le informazioni sugli alimenti ai consumatori. Il regolamento (UE) n. 1169/2011*, Ariccia, 2015; L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento 1169/2011*, in AA.VV., *Tracciabilità ed etichettatura degli alimenti. Partecipazione e sicurezza*, Firenze, 2012, 73 ss.; A. JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprensività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 38 ss.; V. MAGLIO, *Il nuovo regolamento sull'informazione al consumatore relativa ai prodotti alimentari*, in *Contratto e Impresa. Europa*, 2011, 743 ss.; P. BORGHI, *Diritto d'informazione nel recente regolamento sull'etichettatura*, in C. RICCI (ed.), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012, 271 ss.

<sup>9</sup> Si tratta dell'art. 26 del regolamento, che, oltre alla regola generale dell'obbligo di precisazione in etichetta dell'origine dell'alimento ogni qualvolta la sua omissione dovesse indurre il consumatore in errore, impone di precisare le diverse fasi della nascita, allevamento e macellazione degli animali da carne, dell'origine dell'ingrediente «primario», nonché apre alla possibilità di ulteriori norme di dettaglio su una notevole quantità di prodotti monoingrediente o dell'agricoltura.

<sup>10</sup> Cfr. il regolamento di esecuzione (UE) 2018/775 della Commissione del 28 maggio 2018 recante modalità di applicazione dell'art. 26, par. 3, del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai

sulla c.d. indicazione integrativa dell'origine dell'ingrediente primario (ossia quello superiore in peso al 50 per cento del prodotto finito); anche in questo caso, tuttavia, come si dirà, il contenuto di ciò che è stato negoziato con gli Stati membri in seno all'apposito Comitato è tale da sterilizzare totalmente il senso e le finalità di ciò che il Parlamento europeo aveva faticosamente ottenuto nel negoziato con il Consiglio in sede di approvazione del regolamento (UE) n. 1169/2011.

Sicché appare abbastanza evidente come la maggioranza degli Stati dell'Unione continui a coltivare una lettura scarsamente solidaristica dell'integrazione europea (ossia improntata ad una concezione strettamente neoliberistica e poco «sociale» degli scambi commerciali), antitetica rispetto ai presupposti evolutivi generali di cui si è fatto cenno.

In un simile contesto il giurista è chiamato anzitutto a offrire un contributo conoscitivo sulle ragioni tecniche per le quali le accennate contraddizioni non appaiono più sostenibili e dovrebbero essere superate una volta per tutte.

Nel fare ciò si rende indispensabile fornire un quadro ricostruttivo d'insieme, entro cui potrebbe essere collocata anche la discussione futura su eventuali ulteriori implementazioni (a livello nazionale ed europeo) dell'art. 26 del regolamento generale sulle informazioni ai consumatori. Per consentire a queste argomentazioni di offrire lo spunto per una discussione sull'attualità della materia, gli argomenti saranno sviluppati assumendo come caso esemplificativo la fattispecie dell'indicazione dell'origine dell'ingrediente primario, su cui si concentra la tensione interordinamentale che caratterizza in questo periodo la materia.

## **2. - La posizione risalente della giurisprudenza comunitaria in materia di origine delle merci e il suo recepimento nelle prime direttive sull'etichettatura e la pubblicità degli alimenti.**

Nei primi decenni dell'integrazione comunitaria dei mercati l'assenza di una omogeneità delle disposizioni in tema di informazioni commer-

---

consumatori, per quanto riguarda le norme sull'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento, in *G.U.U.E.* L 131 del 29 maggio 2018, 8 ss.

ciali sui prodotti immessi al consumo e la contestuale necessità di imprimere al mercato unico una accelerazione in termini di soppressione degli ostacoli agli scambi e aumento della domanda hanno condizionato fortemente la lettura giurisprudenziale del tema della dichiarazione dell'origine delle merci in etichetta.

In effetti, non essendo all'epoca previsto pressoché in alcuno dei regolamenti dedicati ai principali settori produttivi un obbligo preciso in merito, il tema rimaneva per lo più materia disponibile per i legislatori nazionali in base ai principi di attribuzione<sup>11</sup> e di sussidiarietà<sup>12</sup>.

Di conseguenza le disposizioni di legge in vigore nei singoli ordinamenti giuridici nazionali erano soggette al controllo dei limiti di rispetto dei criteri dell'interesse pubblico e della proporzionalità presupposti dal divieto di misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative (cfr. art. 30 TCE, oggi 34 TFUE) e dalla regola del c.d. mutuo riconoscimento dedotta dalla Corte di giustizia in occasione delle celebre sentenza sul liquore francese *Cassis de Dijon*<sup>13</sup>.

I giudici del Lussemburgo si sono, così, dovuti occupare, di volta in volta, di disposizioni che imponevano l'obbligo di precisazione dell'origine di oggetti di bigiotteria o artigianali<sup>14</sup>, del vanto delle caratteri-

<sup>11</sup> Oggi contenuto nell'art. 5 del TUE, a norma del quale «l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri».

<sup>12</sup> Cfr., oggi, l'art. 5, par. 3, TUE, a norma del quale «nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione». Si veda, al riguardo, anche il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

<sup>13</sup> Cfr. Corte di giustizia CEE 20 febbraio 1979, in causa 120/78, *Rewe-Zentral c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, in *Racc.*, 1979, pag. 649.

<sup>14</sup> Cfr. le sentenze 17 giugno 1981, in causa 113/80, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, in *Racc.*, 1981, pag. 1625 ss. e 24 novembre 1982, in causa 249/81, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, *ivi*, 1982, pag. 4005 ss. Le due pronunce costituiscono i *leading cases* in materia di indicazione dell'origine nell'etichettatura delle merci e sono state ampiamente commentate dalla dottrina. Per rilievi generali cfr. F. CAPELLI, *Variazioni in tema di applicazione dell'art. 30 del Trattato CEE*, in *Il Foro Padano*, 1981, IV, col. 57 ss.; A. DASHWOOD, *Cassis de Dijon: The Line of Cases Grows*, in *Eur. Law Rev.*, 1981, 287 ss.; J.C. MASCLÉ, *Note sur le cas Commission des Communautés Européennes c. Irlande*, in *Rev. trim. droit eur.*, 1982, 324 ss.; N. MARCH HUNNINGS, *Consumer Patriotism*, in *The Journal of Business Law*, 1983, 356 ss.; E. MURRAY, *«Buy-Irish» Campaign Violates Treaty of Rome*, in *Harvard International Law Journal*, 1983, 205 ss.; M. NOLIN, *La condamnation par la CJCE des campagnes de promotion pour l'achat de produits nationaux*, in *RMUE*, 1983, 460 ss.; A. SCHRAMME, *L'arrêt Commission c. Irlande du 24 novembre 1982*, in *Rev. trim. droit eur.*, 1985, 497 ss.

stiche di alcune varietà autoctone di frutta<sup>15</sup>, di norme che riservavano determinate menzioni commerciali a vini invecchiati prevalentemente in certe località<sup>16</sup>, fino a giungere, ancor di recente, alla valutazione di compatibilità con l'art. 34 TFUE di una norma italiana concernente la marchiatura obbligatoria di origine del pellame delle calzature<sup>17</sup>.

Attraverso l'analisi dei passaggi più significativi delle diverse pronunce in questione è possibile ricavare agevolmente il criterio interpretativo – pressoché costante – adottato in materia, espressione – peraltro – di una altrettanto rigida impostazione della Commissione europea, che molte di queste sentenze ha provocato attraverso le procedure di infrazione o coltivato nell'argomentazione di queste tesi in sede di interpretazione pregiudiziale delle norme comunitarie: secondo la Corte il consumatore non necessita di informazioni precise sull'origine della merce quando da questa non dipendono qualità, particolari materie prime di base o un procedimento di lavorazione specifico, né l'effetto potenzialmente distorsivo della concorrenza legato a simili norme può essere giustificato dalle aspettative del consumatore medio rilevate con sondaggi di opinione<sup>18</sup>; «è incompatibile con il mercato comune la presunzione di qualità legata alla localizzazione nel territorio nazionale di tutto o par-

---

<sup>15</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CEE 13 dicembre 1983, in causa 222/82, *Apple and Pear Development Council*, in *Racc.*, 1983, pag. 04083, su cui si vedano L. GORMLEY, *Buy-British Apples and Pears*, in *Eur. Law Rev.*, 1984, 423 ss.; E. VALLEJO LOBETE, *Los organizaciones profesionales en Derecho comunitario (II): su funcionamiento y actuación*, in *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, 1992, 19 ss.

<sup>16</sup> Cfr. la celebre sentenza della Corte di giustizia CEE 20 febbraio 1975, in causa 12/74, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, in *Racc.*, 1974, pag. 181 ss., su cui si vedano M. MARENCO, *I termini «Sekt» e «Weinbrand» non sono riservati ai prodotti tedeschi*, in *Dir. com. sc. int.*, 1975, 358 ss.; F.K. BEIER, *La nécessité de protéger les indications de provenance et les appellations d'origine dans le marché commun - En marge de l'arrêt «Sekt/Weinbrand» de la Cour de justice des ce du 20 février 1975*, in *La propriété industrielle*, 1977, 160 ss.; ID., *The Need for Protection of Indications of Source and Appellations of Origin in the Common Market: The Sekt/Weinbrand Decision of the European Court of Justice of 20 February 1975*, in *Monographs on Industrial Property and Copyright Law*, vol. 3, *Protection of Geographic Denominations of Goods and Services*, 1980, 183 ss., nonché la successiva sentenza della Corte di giustizia CEE 12 ottobre 1978, in causa 13/78, *Joh. Eggers Sohn & Co. c. Freie Hansestadt Bremen*, in *Racc.*, 1978, pag. 01935 ss., ove oggetto del contenzioso era la normativa tedesca sul vino che ammetteva per prodotti esteri l'uso della dicitura «Weinbrand» a condizione del rispetto - *inter alia* - dell'obbligo di indicazione del paese di origine o di un aggettivo con funzione equivalente, su cui più diffusamente si veda P. PISELLI, *Denominazioni di qualità e mercato comune europeo*, in *Riv. dir. ind.*, 1979, II, 366 ss.; D. WYATT, *Restrictions Resulting from Rules on «Undivided Responsibility» in Manufacture*, in *Eur. Law Rev.*, 1980, 473 ss.

<sup>17</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE 16 luglio 2015, in causa C-95/14, *UNIC*, *cit.*

<sup>18</sup> Cfr. la sentenza Corte di giustizia CEE 20 febbraio 1975, in causa 12/74, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, *cit.*, punto 12.

te del processo produttivo le cui fasi si svolgono in tutto o in parte in altri Stati membri»<sup>19</sup>; «le indicazioni o la marchiatura di origine che mirano a consentire al consumatore di effettuare una distinzione fra le merci nazionali e quelle importate danno la possibilità di far valere gli eventuali pregiudizi contro i produttori stranieri (...)»<sup>20</sup>; in definitiva «l'obbligo imposto da una norma nazionale di imprimere l'origine [sul prodotto] è incompatibile con il diritto dell'Unione europea»<sup>21</sup>.

La lettura delle regole del mercato unico in chiave ablativa della differenziazione dei prodotti in base all'origine, che emerge in tutta la sua rigidità dalle pronunce sinteticamente richiamate, poggiava, peraltro, su di un preciso orientamento anche «normativo», ove si consideri che la direttiva 70/50/CEE<sup>22</sup> aveva già in precedenza liquidato questo genere di disposizioni nazionali come forme di «incitamento» al «consumerismo nazionalistico», determinando così una sorta di presunzione di non conformità rispetto alle regole sulla circolazione delle merci adagiata su di una prevalutazione di mancanza di proporzionalità assai difficile da superare caso per caso.

Non può stupire, dunque, il giudizio *tranchant* dato dalla Corte nel *leading case Commissione c. Regno Unito* del 1985, in cui si legge che «il Trattato, mediante l'instaurazione di un mercato comune e grazie al ravvicinamento graduale delle politiche economiche degli Stati membri, mira alla fusione dei mercati nazionali in un mercato unico avente le caratteristiche di un mercato interno. Nell'ambito di un siffatto mercato, la marchiatura d'origine rende non solo più difficile lo smercio in uno Stato membro dei prodotti degli altri Stati membri nei settori di cui trattasi; essa ha inoltre l'effetto di frenare l'interpenetrazione economica

---

<sup>19</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CEE 12 ottobre 1978, in causa 13/78, *Eggers*, cit., punto 25.

<sup>20</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CEE 25 aprile 1985, in causa 207/83, *Commissione c. Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord*, in *Racc.*, 1985, pag. 01201 ss.

<sup>21</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE 16 luglio 2015, in causa C-95/14, *UNIC*, cit., punti 44-46.

<sup>22</sup> Cfr. la direttiva della Commissione delle Comunità europee del 22 dicembre 1969, che trova la sua fonte normativa nel disposto dell'art. 33, par. 7, del Trattato, equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni prese in virtù del Trattato CEE, in *G.U.C.E.* L 13 del 19 gennaio 1970, 29 ss. La disciplina in questione è oggi sostanzialmente ripresa dal regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008, che stabilisce procedure relative alla applicazione di determinate regole tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in altro Stato membro, in *G.U.U.E.* L 218 del 13 agosto 2008, 21 ss.

nell'ambito della Comunità, ostacolando la vendita di merci prodotte grazie alla divisione del lavoro fra gli Stati membri (...). Le prescrizioni relative alle indicazioni d'origine delle merci si applicano indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati solo in apparenza, giacché mirano, per loro stessa natura, a consentire al consumatore di distinguere queste due categorie di prodotti, il che può indurlo a dare la preferenza alle merci nazionali»<sup>23</sup>.

In altre parole, fuor dai nessi agroambientali, la cui autenticità diventa condizione essenziale per l'attribuzione al prodotto di qualità «misurabili» (peraltro, nel settore che qui interessa, in gran parte riconducibili all'area delle c.d. DOP-IGP) ogni rivendicazione di identità legata a mere attitudini produttive o culturali non potrebbe trovare spazio nella logica di un mercato costruito sulla interscambiabilità dei ruoli, sulla segmentazione transfrontaliera delle filiere, e, in definitiva, sul rafforzamento della mobilità internazionale dei fattori economici.

### **3. - Il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'informazione ai consumatori e il suo carattere innovativo per la materia.**

L'impostazione politica e giurisprudenziale descritta aveva inizialmente permeato anche il settore alimentare.

Sebbene, infatti, la Corte in più di una occasione avesse riconosciuto come gli alimenti – con il loro elevato valore simbolico e il determinante concorso dell'apporto qualitativo del territorio – potessero essere connotati da specificità appetibili per il consumatore e suscettibili di riserva giuridica<sup>24</sup>, la

---

<sup>23</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CEE 25 aprile 1985, in causa C-207/83, *Commissione c. Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord*, cit., punti 17-20.

<sup>24</sup> Le caratteristiche tutelabili, non attengono solo alle differenze qualitative misurabili, ma anche alla rinomanza di un prodotto conquistata con la storia produttiva locale. Si veda, al riguardo, la sentenza della Corte di giustizia CEE 10 novembre 1992, in causa C-3/91, *Exportur SA*, in *Racc.*, 1992, pag. I-05529, su cui si vedano i commenti di M. MAROÑO GARGALLO, *Las indicaciones de procedencia y el principio comunitario de libre circulación de mercancías*, in *Actas de Derecho Industrial*, 1993, 205 ss.; O.W. BROUWER, *Comment on Exportur S.A.*, in *Common Market Law Rev.*, 1993, 1209 ss.; I. MILANS DEL BOSCH PORTOLES, *Cooperación bilateral y Derecho comunitario en materia de protección de las denominaciones geográficas*, in *La ley - Comunidades Europeas*, 1994, 1 ss.; P. QUAIÀ, *La tutela delle denominazioni geografiche tra diritto nazionale e diritto comunitario*, in *Dir. com. sc. int.*, 1996, 277 ss.; F. ALBISINNI, *L'aceto balsamico di Modena, il Torrone di Alicante e la Birra di Warstein (denominazioni geografiche e regole del commercio alimentare)*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, 101 ss.

disciplina generale sull'etichettatura formatasi alla fine degli anni Settanta e, di fatto, rimasta inalterata fino alla già ricordata riforma del 2011, si esprimeva in termini relativi o di dubbio in materia, lasciando così aperta la porta a continui conflitti interpretativi in sede applicativa e giudiziaria.

Ai sensi dell'art. 3 della direttiva 79/112/CEE, infatti, il luogo di origine o provenienza (di cui, peraltro, mancava una esplicita definizione) doveva essere incluso fra le indicazioni obbligatorie solo «qualora l'omissione di tale indicazione» potesse «indurre in errore il consumatore circa l'origine o la provenienza effettiva del prodotto alimentare».

La regola, la cui vaghezza era pari solo alla sua pretesa di sintesi, di fatto rimandava a una valutazione caso per caso dei criteri di rilevanza dell'informazione in oggetto, da effettuarsi alla luce non già del criterio della trasparenza comunicativa, bensì dei richiamati principi espressi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in merito alla proporzionalità delle aspettative giuridiche e amministrative rispetto alle esigenze dell'integrazione economica.

La situazione, in definitiva, rimaneva quanto mai incerta (per non dire ostile alla rivendicazione dell'obbligo del «*made in*» come semplice fattore distintivo del prodotto sul mercato in ragione della collocazione geografica della filiera produttiva), come ha dimostrato la casistica nazionale che ancora a metà degli anni 2000 riteneva illegittima la pretesa dell'autorità di controllo di condizionare il rilascio di un nulla-osta all'importazione di ovetti di cioccolato provenienti dalla Turchia alla precisazione in etichetta del luogo di fabbricazione (mancante)<sup>25</sup>.

Nel frattempo, tuttavia, era mutata la cornice giuridica in cui questi elementi andavano collocati.

Senza pretesa di esaustività, si è ricordato in precedenza come a partire dal Trattato di Maastricht in poi gli Stati membri abbiano voluto dare vita a una Unione sempre più stretta, fondata sulla centralità della persona e dei suoi diritti.

Questo radicale mutamento di scenario, incorporato inizialmente nella creazione della cittadinanza europea e nella introduzione di nuove competenze<sup>26</sup>, si è poi andato strutturando in chiave formale in un sistema sovra-

---

<sup>25</sup> Cfr. la sentenza del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 23 maggio 2006, n. 351, *Luigi Zaini S.p.A.*, in *Dir. com. sc. int.*, 2006, 766 ss., con nota di G. COSCIA, *Prodotti alimentari d'importazione e indicazioni della provenienza*, 771 ss.

<sup>26</sup> Fra le quali, per quanto qui più interessa, quella in materia di consumatori.

nazionale di valori comuni (cfr. art. 2 TUE) la cui espressione ultima è certamente la creazione di una Carta dei diritti fondamentali della persona in cui è presente un esplicito richiamo alle politiche UE che tutelano l'individuo come consumatore nonché i diritti inalienabili di libertà, fra cui l'autodeterminazione.

L'evoluzione del sistema giuridico europeo, solo accennata per ovvie ragioni di sintesi, spiega bene le ragioni – anche giuridiche – della evoluzione della normativa – per quanto qui più specificamente interessa – in materia di etichettatura.

A fronte del mantenimento formale della regola risalente circa la tendenziale irrilevanza del luogo di origine [già espressa dall'art. 3 della direttiva 79/112/CEE, poi divenuto art. 3 della direttiva 2000/13/CE e oggi art. 26, par. 2, regolamento (UE) n. 1169/2011], il legislatore europeo del 2011 ha voluto precisare, attraverso una prevalutazione di rilevanza, i casi in cui al consumatore è dovuta una informazione integrativa sulla provenienza del prodotto nonché il suo contenuto in parziale deroga rispetto alla nozione di «ultima trasformazione sostanziale» del codice doganale unionale.

La disciplina corrente precisa, quindi, l'obbligo di una *discovery* completa sulle fasi rilevanti della filiera dell'allevamento e macellazione degli animali [cfr. art. 26.2, lett. *b*], così come integrato dal regolamento (UE) n. 1337/2011<sup>27</sup>, sul luogo di origine dell'ingrediente primario (cfr. art. 26.3), aprendo alla possibilità di ulteriori interventi normativi europei per il latte e i derivati, gli alimenti non trasformati, i prodotti monoringrediente e le carni utilizzate a loro volta come ingrediente [cfr. art. 26.5, lett. *a-f*]), nonché all'eventuale integrazione della disciplina a livello nazionale nel caso di rischi per la salute pubblica, per la tutela dei consumatori o prevenzione delle frodi (cfr. art. 39).

Per quanto frammentato possa apparire il quadro descritto, non c'è dubbio che l'implementazione puntuale delle regole in oggetto darebbe vita a un ventaglio assai ampio di fattispecie in cui la piena trasparenza sul processo produttivo da eccezione diverrebbe regola

---

<sup>27</sup> Cfr. il regolamento di esecuzione (UE) n. 1337/2013 della Commissione, del 13 dicembre 2013, che fissa le modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza delle carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili, in *G.U.U.E.* L 335 del 14 dicembre 2013, 19 ss.

generale, con tutte le conseguenze – anche giuridiche – di un simile cambio di paradigma.

Senonché è proprio in questo residuo passaggio esecutivo che si registra il riemergere di una resistenza pseudo o vetero-liberista<sup>28</sup>: la Commissione ha tardato a depositare le relazioni richieste dalla norma come atto prodromico alla presentazione di proposte di attuazione della disciplina in esame; nel caso del latte e dei prodotti contenenti carne si è espressa negativamente sul piano del rapporto sostenibilità economica/utilità per il consumatore<sup>29</sup>; infine, anche laddove ha adottato la disciplina normativa prevista, ha assecondato le spinte più conservatrici degli Stati nord-europei, di fatto frustrando in gran parte – anche sul piano semantico – la svolta riformista del regolamento del 2011<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> L'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea del 16 aprile 2016, (in *G.U.U.E.* L 123 del 12 maggio 2016, 1 ss.) valorizza lo strumento delle c.d. «valutazioni di impatto» preventive, finalizzate a stimare la portata e le conseguenze di una determinata iniziativa normativa a livello dell'Unione attraverso adeguati studi e, soprattutto, mediante ampie consultazioni preventive con le parti interessate. L'approccio descritto dovrebbe consentire di assecondare le istanze di sussidiarietà e prossimità che i Trattati indicano come veri e propri confini dell'esercizio delle competenze dell'Unione, nonché garantire il rispetto dei diritti fondamentali.

<sup>29</sup> Cfr. la relazione della Commissione europea sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza per le carni utilizzate come ingrediente, COM(2013) 755 final del 17 dicembre 2013 e quella relativa all'indicazione obbligatoria del paese di origine o del luogo di provenienza per il latte, il latte utilizzato quale ingrediente di prodotti lattiero-caseari e i tipi di carni diverse dalle carni della specie bovina, suina, ovina, caprina e dalle carni di volatili, COM(2015) 205 final del 20 maggio 2015, entrambe disponibili *on line*. Anche in ragione della natura insoddisfacente di queste indicazioni il legislatore italiano ha recentemente adottato una disposizione integrativa in merito all'obbligo di precisazione della «provenienza» dell'alimento, in forza della quale il Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro della salute, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, provvederà ad adottare le disposizioni necessarie a definire i casi in cui l'indicazione del luogo di provenienza è da considerarsi obbligatoria. La norma, peraltro, precisa già, in chiave interpretativa, che l'indicazione del luogo di provenienza è sempre obbligatoria, ai sensi dell'art. 26, par. 2, lett. a), del regolamento (UE) n. 1169/2011, quando sussistano le condizioni di cui all'art. 1 del regolamento di esecuzione (UE) n. 2018/775 della Commissione, del 28 maggio 2018 [cfr. artt. 3 *bis*-3 *ter*, d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione, così come convertito in l. 11 febbraio 2019, n. 12, in *G.U.R.I.* n. 36 del 12 febbraio 2019.

<sup>30</sup> Si veda quanto oggetto del prossimo paragrafo sul regolamento di esecuzione n. 2018/775/UE.

#### **4. - L'esecuzione dell'art. 26.3 nel regolamento (UE) della Commissione n. 2018/775.**

Il caso dell'esecuzione dell'art. 26.3 sull'ingrediente primario costituisce un plastico esempio di questa incoerenza fra il *dire* e il *fare*.

La norma del regolamento-base prevede al riguardo che, nel caso una informazione sull'origine o provenienza dell'alimento (finito) venga data, e non sia coerente con quella dell'ingrediente primario, debba essere fornita al consumatore contestualmente anche una delle seguenti precisazioni: l'indicazione dell'origine o della provenienza dell'ingrediente primario in sé [cfr. lett. a)], oppure l'indicazione che il paese di origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario è diverso da quello dell'alimento presente in etichetta [cfr. lett. b)].

La norma ha attribuito, poi, alla Commissione europea il compito di adottare uno o più atti esecutivi (entro il 13 dicembre 2013), essenzialmente per chiarire le modalità di indicazione in etichetta di queste informazioni supplementari.

Le trattative sono andate per le lunghe (prova, ove mai ce ne fosse bisogno, della difficoltà di trovare una intesa nell'ambito della procedura di esame da parte degli Stati membri prevista dall'art. 48, par. 2 del regolamento), sicché solo nel 2018 (ossia oltre cinque anni dopo la scadenza prevista) è stato adottato un primo regolamento a parziale definizione della materia [cfr. il regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775 cit.].

Nonostante lo sforzo (anzi, proprio in ragione di questo) appare sconcertante l'arbitrio nella delimitazione del perimetro applicativo della norma e l'abdicazione al mandato ricevuto nella parte relativa al chiarimento sui profili sostanziali (ancora una volta subdelegato ad un atto di *soft-law*, *in itinere* al momento in cui si scrive<sup>31</sup>).

Con riferimento alla prima questione la Commissione e gli Stati membri hanno deciso di generare *de facto* una condizione permanente di sospensione dell'art. 26.3 del regolamento (UE) n. 1169/2011 nei confronti di tutta l'area della proprietà industriale e di una vasta gamma di usi

---

<sup>31</sup> Mi riferisco alle linee guide sull'interpretazione del regolamento in esame, che la Commissione europea sta negoziando con gli Stati membri per consentire di comprendere cosa sia un ingrediente primario, quando la norma esecutiva si applichi e quale sia il contenuto delle informazioni da rendere.

commerciali relativi alla incorporazione di un riferimento geografico nella denominazione di vendita dell'alimento, ossia proprio gli ambiti su cui è maggiore il rischio di pratiche commerciali ingannevoli che la normativa in questione si era impegnata a scongiurare<sup>32</sup>.

I 'considerando' nn. 5, 6 e 7 spiegano, al riguardo, che per tutti i settori interessati (dai marchi alle DOP-IGP, passando per le semplici ricette gastronomiche tipiche) risulterebbe indispensabile «esaminare ulteriormente il modo in cui (...) dovrebbe essere indicata l'origine dell'ingrediente primario» (evidentemente operazione di particolare complessità, se a distanza di otto anni dall'adozione del regolamento del 2011 la materia richiede ancora tanto impegno!).

Si tratta, a tutta evidenza, di un giro di parole per nascondere l'assenza di una intesa fra gli Stati sulla opportunità di una *discovery* completa in materia, posto che la norma-base [art. 26.3, regolamento (UE) n. 1169/2011] ha già stabilito con disposizioni chiare e precise la sostanza delle informazioni da fornire, mentre il regolamento (UE) n. 2018/775 ha adottato per tutti gli altri prodotti (da cui non si capisce perché occorrerebbe discostarsi) le (banali) regole relative alla evidenza e al posizionamento delle indicazioni in oggetto.

L'inconsistenza degli argomenti utilizzati dalla Commissione per giustificare questo rinvio *sine die* appare, poi, ancor più evidente laddove il 'considerando' n. 6 afferma che, con riferimento alle denominazioni geografiche protette, la riflessione supplementare sarebbe giustificata altresì dalla presenza di «norme specifiche (...) in materia di etichettatura (...)» che, com'è noto, non coprono affatto l'indicazione dell'origine dell'ingrediente primario e non costituiscono nemmeno una *preemption* normativa al riguardo, visto che specificano solo i requisiti espositivi dei nomi geografici e dei simboli protetti nel quadro generale delle disposizioni orizzontali sull'etichettatura degli alimenti entro cui si collocano<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. il 'considerando' n. 2 del regolamento (UE) n. 2018/775 cit.

<sup>33</sup> Cfr. a titolo esemplificativo i 'considerando' nn. 8 e 28 del regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1151/2012 del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (in *G.U.U.E.* L 343 del 14 dicembre 2012, 1 ss.). Il 'considerando' n. 5 introduttivo del precedente regolamento (CE) n. 510/06 del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari (in *G.U.U.E.* L 93 del 31 marzo 2006, 12 ss.) risultava sul punto ancor più esplicito, laddove affermava che «L'etichettatura dei prodotti agricoli e alimentari è soggetta alle norme generali fissate nella direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati mem-

Quanto, poi, all'inclusione nell'area di esenzione così surrettiziamente generata delle denominazioni «usuali e generiche» che incorporano termini geografici «quando tali termini indicano letteralmente l'origine, ma la cui interpretazione comune non è un'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza» il rimedio appare – se possibile – persino peggiore del male.

Una simile incertezza rischia, infatti, di innescare infinite vicende contraddittorie, soprattutto in sede di circolazione dei prodotti fra uno Stato e l'altro (effetto che, a ben guardare, la Commissione era proprio chiamata a scongiurare con la norma in questione), dato che la percezione comune del significato dei termini geografici può variare notevolmente da luogo a luogo (come dimostra il fenomeno del *sounding*, difeso all'estero proprio in ragione della asserita genericità di alcuni toponimi)<sup>34</sup>.

Infine, quanto al contenuto dell'informazione, la disciplina in commento ha annacquato totalmente il significato semantico dell'indicazione dell'origine, ben oltre i limiti già piuttosto grossolani dell'art. 26.3, regolamento (UE) n. 1169/2011 e in sorprendente contraddizione con il proprio 'considerando' n. 10, laddove la stessa Commissione ha precisato che «per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli è necessario stabilire, mediante il presente regolamento, norme specifiche che dovrebbero applicarsi quando è indicato il paese di origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario. *Queste norme devono garantire che tali informazioni siano sufficientemente precise e significative*»<sup>35</sup>.

---

bri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità. Tenuto conto della loro specificità, è opportuno adottare disposizioni particolari complementari per i prodotti agricoli e alimentari provenienti da una zona geografica delimitata che impongano ai produttori di utilizzare sul condizionamento le diciture o i simboli comunitari appropriati. È opportuno rendere obbligatorio l'utilizzo di detti simboli o le diciture per le denominazioni comunitarie allo scopo, da un lato, di far conoscere meglio ai consumatori questa categoria di prodotti e le relative garanzie e, dall'altro, di permettere una identificazione più facile di questi prodotti sui mercati per facilitarne i controlli».

<sup>34</sup> Si pensi ai ben noti casi *Parmesan* (cfr. sentenza della Corte di giustizia CE 26 febbraio 2008, in causa C-132/05, *Commissione c. Repubblica federale di Germania*, in *Racc.*, 2008, pag. I-00957), *Feta* (cfr. sentenza della Corte di giustizia CE 25 ottobre 2005, in cause riunite C-465/02 e C-466/02, *Repubblica federale di Germania e Regno di Danimarca c. Commissione*, *ivi*, 2005, pag. I-09115), *Cambozola* (cfr. sentenza della Corte di giustizia CE 4 marzo 1999, causa C-87/97, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola e Käseerei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG*, *ivi*, 1999, pag. I-1321 ss.), etc. affrontati dalla Corte di giustizia, laddove le tesi espone dai controinteressati erano spesso ispirate all'asserita genericità o volgarizzazione dei toponimi in discussione.

<sup>35</sup> Cfr. il 'considerando' n. 10 del regolamento di esecuzione (UE) n. 2018/775 cit. Il corsivo è aggiunto.

Ai sensi dell'art. 2 del regolamento (UE) n. 2018/775 l'indicazione potrà avere forma poliedrica e assai generica: «UE», «non UE», «Ue/non UE» contemporaneamente; una regione specifica «definita tale in forza del diritto internazionale pubblico o ben chiara per il consumatore medio normalmente informato»; la zona FAO di pesca; uno o più Stati membri o Paesi terzi; una dicitura quale «(nome dell'ingrediente) non proviene da (paese di origine/luogo di provenienza) dell'alimento». Un simile grado di genericità non può dirsi certamente coerente né con quanto letteralmente previsto dall'art. 26.3, regolamento (UE) n. 1169/2011, né con i suoi presupposti culturali e giuridici: il regolamento-base, infatti, si esprime nel senso di rendere obbligatoria l'informazione sul «paese di origine» o «luogo di provenienza»<sup>36</sup> dell'ingrediente primario onde fornire al consumatore una informazione più precisa rispetto al generico «made in» dell'alimento quando quest'ultimo è specificato.

Il contenuto del messaggio, dunque, dovrebbe coerentemente incorporare la massima chiarezza sul distinguo fra origine del prodotto/origine dell'ingrediente, pena la frustrazione delle finalità anzidette<sup>37</sup> soprattutto nei casi di c.d. «sounding». In questo senso le parole «paese» o «luogo» contenute nella norma-base avrebbero dovuto essere interpretate in senso specifico [in coerenza con l'impostazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 cit. e con lo stesso 'considerando' n. 10 della norma esecutiva richiamato sopra], ossia come precisazione puntuale (ed effettiva) del luogo geografico ove è avvenuto il passaggio (considerato giuridicamente e socialmente rilevante) della produzione dell'ingrediente primario, né più né meno di quanto la stessa Commissione aveva già fatto con l'articolazione delle informazioni sull'origine delle carni fresche bovine<sup>38</sup> o di altri animali<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> I corsivi sono aggiunti.

<sup>37</sup> Per paradosso in base alla formula adottata dalla Commissione un operatore potrebbe precisare il paese di origine dell'alimento finito (e.g. «Made in Italy») e dare una informazione assai più generica sull'ingrediente primario (e.g. origine del latte: UE).

<sup>38</sup> Cfr. il regolamento (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, in *G.U.C.E.* L 204 dell'11 agosto 2000, 1 ss., ove vengono chiaramente indicati il Paese (Nazione) ove l'animale è nato, è stato allevato ed è stato macellato.

<sup>39</sup> Cfr. il regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 1337/2013 cit., che ha adottato una modalità espositiva sui passaggi della filiera identica a quella del regolamento sulle carni bovine cit. in precedenza.

Al contrario la norma, mutuando ancora una volta uno schema «dogmatico» per assolvere ad una funzione assai diversa quale quella della comunicazione commerciale, finisce per consentire alle imprese che vogliono mantenere un certo grado di opacità comunicativa il raggiungimento dello scopo con il generico riferimento alla origine europea/non europea (o un misto delle due) della materia prima.

A fronte di simili evidenti incoerenze v'è da domandarsi quali rimedi giuridici potrebbero essere disponibili.

Esclusa, ormai, l'impugnazione diretta da parte del Parlamento europeo [che, avendo molto lavorato sull'architettura dell'art. 26, regolamento (UE) n. 1169/2011, avrebbe ben potuto e dovuto mettere in discussione avanti la Corte di giustizia un simile capovolgimento di logiche], residua la possibilità di un accertamento incidentale di invalidità della norma esecutiva ai sensi dell'art. 267 TFUE per violazione della c.d. «regola gerarchica» espressa con la formula «*violazione dei Trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione*» (cfr. art. 263, par. 2, TFUE).

La norma, infatti, consente un attento vaglio dei presupposti di fatto e di diritto che attribuiscono legittimità all'atto esecutivo, includendosi nella dicitura «*qualsiasi regola di diritto*» relativa all'applicazione dei Trattati anche il rapporto fra fonti derivate, circostanza che, in altri termini, identifica l'esistenza nell'ordinamento UE di una gerarchia secondaria oltre che primaria fra fonti del diritto unionale.

In effetti la giurisprudenza ha chiarito già in epoca risalente l'obbligo di coerenza degli atti esecutivi con quelli normativi di base, così come fra quelli di carattere generale e quelli individuali<sup>40</sup>, affermando esplicitamente che un regolamento di esecuzione non già direttamente di una norma del Trattato, bensì di altro regolamento, non può «derogare al regolamento su cui è fondato»<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, le sentenze della Corte di giustizia CEE 10 marzo 1971, in causa 38/70, *Deutsche Tradax GmbH c. Consiglio*, in *Racc.*, 1971, pag. 146, punto 10; 24 marzo 1993, in causa C-313/90, *CIRFS e a. c. Commissione*, *ivi*, pag. I-1125, punto 44; Trib. primo grado UE 24 marzo 1994, in causa T-3/93, *Air France c. Commissione*, *ivi*, pag. II-121, punto 102; 4 ottobre 1996, in causa T-5/96, *Sveriges Betdläres Centralforening e a. c. Commissione*, *ivi*, pag. II-1299, punto 33; 3 maggio 2007, in causa T-219/04, *Regno di Spagna c. Commissione*, *ivi*, pag. II-1323, punto 66; 13 aprile 2011, causa T-576/08, *Repubblica federale di Germania c. Commissione*, *ivi*, 2008, pag. II-1578, punto 100.

<sup>41</sup> Cfr. sentenza *Deutsches Tradax* cit., punto 10.

L'indicazione trae oggi ancora maggior forza dall'introduzione nel TFUE del distinguo fra atti esecutivi e atti delegati (cfr. artt. 290-291 TFUE) laddove solo a questi ultimi è consentito integrare o modificare determinati elementi *non essenziali* dell'atto legislativo.

La precisazione rende al contempo evidente che l'atto subordinato non può intervenire sugli elementi cardine della disciplina generale, e che, peraltro, nel senso della scelta fra delega e semplice funzione esecutiva il legislatore europeo ha scontato a monte la possibilità che vi siano o meno aree giuridiche incerte, meritevoli di manutenzione in sede di applicazione concreta.

Nel caso che qui interessa non parrebbero sussistere i presupposti di una simile operazione: l'art. 26.3 parla, infatti, esplicitamente di «atti di esecuzione» della Commissione europea, ove, peraltro, il sovvertimento dei fondamenti logico-giuridici della norma-base non sembrerebbe nemmeno lasciare spazio ad una discussione sul confine fra integrazione e modifica sostanziale della disciplina in oggetto.

## **5. - Sulle ragioni «culturali» e «giuridiche» per un necessario ripensamento dell'approccio al tema dell'origine oggi.**

Le considerazioni giuridiche esposte in precedenza consentono, in conclusione, di formulare alcune riflessioni più ampie sulle ragioni di un necessario ripensamento delle posizioni di chi si attarda in letture ancora legate a una dimensione puramente economica del mercato unico.

La trasparenza nell'informazione commerciale è ormai comunemente concepita come un diritto fondamentale del consumatore, connesso alla sua dignità come persona, alla capacità di autodeterminazione nelle scelte e alla sua libertà di informarsi ed agire. È anche, ovviamente, il riconoscimento della sua piena maturità, in una dimensione sociale ormai sempre più «collaborativa» e solidale.

In tema di origine dei prodotti il pieno riconoscimento di questi diritti diventa anche il principale strumento per assicurare la sopravvivenza di determinati assetti culturali nazionali e per garantire la competizione su scala globale: l'identificabilità della storia produttiva di una merce (specie se si tratta di un alimento) consente l'effettuazione di

scelte che, sommate fra di loro, garantiscono la sopravvivenza dell'identità di un determinato gruppo sociale<sup>42</sup>.

In questo scenario, più che le barriere del rigetto verso lo «straniero», il vero pericolo appare essere la banalizzazione, l'omogeneizzazione dell'offerta, o, per usare una efficace espressione sociologica, la «cocalarizzazione» della società<sup>43</sup>.

La caratterizzazione dei prodotti in base alla loro storia produttiva e alla loro origine effettiva impone di assumere, in questo senso, una chiave di lettura dei meccanismi del mercato unico assai diversa, che abbandoni il timore (ormai largamente ingiustificato) dello sfaldamento della c.d. interpenetrazione economica per via dell'erezione di barriere ideologiche (che, sia consentito dirlo, sempre meno appartengono alle nuove generazioni) in favore di una maggiore apertura verso le istanze di trasparenza comunicativa e di autonomia nelle scelte di consumo.

Negli anni Sessanta e Settanta, quando si è formato l'orientamento più ortodosso sull'interpretazione delle regole sulla libera circolazione delle merci in questo specifico ambito (comunicazione commerciale sull'origine), si trattava di costruire da nulla uno spazio economico di libertà e circolazione che non c'era; un certo atteggiamento ablativo delle differenze non materiali/oggettive era, in effetti, funzionale ad un più rapido raggiungimento di quel risultato.

Oggi il mercato unico, ormai divenuto anche formalmente «interno», è un dato acquisito: fa parte della cultura europea tanto quanto le sue conquiste in termini di diritti e libertà.

Un ribilanciamento della questione che tenga in maggior conto l'esi-

---

<sup>42</sup> La recente letteratura sociologica ha offerto molti spunti di riflessione in questa direzione. Non essendo qui possibile darne conto in modo esaustivo, sia consentito fare esemplificativamente riferimento a D. AYLWARD, *Towards a Cultural Economy Paradigm for the Australian Wine Industry*, in *Prometheus*, 2008, 373 ss.; L. BÉRARD - P. MARCHENAY, *Localized products in France: definition, protection and value-added*, in *Anthropology of food (on line)*, 2007, <http://aof.revues.org/415>; Z. BAUMAN, *Liquid Life*, Cambridge, 2006; K. MC GUY, *Rituals of pleasure in the land of treasures: wine consumption and the making of French identity in the late nineteenth Century*, in W. BELASCO - P. SCRANTON (eds.), *Food Nations. Selling Taste in Consumer Societies*, New York, 2002, 34 ss.; N. ROSE, *Inventing ourselves. Psychology, Power and Personhood*, Cambridge, 1996; V. CODELUPPI, *Consumo e comunicazione. Mercati, messaggi e pubblicità nelle società contemporanee*, Milano, 1991.

<sup>43</sup> Cfr. più diffusamente sul punto G. RITZER, *Il mondo alla McDonald's*, Bologna, 1997. Si vedano altresì gli interessanti spunti di M. DI MEGLIO, *Lo sviluppo senza fondamenti*, Trieste, 1997; L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Roma-Bari, 2000. Per ult. cit. mi consento rimandare al mio lavoro *I limiti alla tutela del «Made in» fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, cit., spec. 153-195.

genza delle comunità sociali (di produzione, così come di consumo) di conservare la propria autonomia e visibilità grazie al potere di scelta dell'acquirente diventa, in questo scenario, uno strumento indispensabile di sopravvivenza ma anche di equità competitiva.

La Commissione europea e gli Stati membri che ne controllano gran parte dell'attività esecutiva, dovrebbero prendere atto di questa singolare coincidenza di interessi, che vede forse per la prima volta consumatori e ampi settori produttivi dalla stessa parte nel rivendicare questi diritti, di cui si è accorto per primo il Parlamento europeo (non a caso l'istituzione che più si è spesa per l'implementazione delle regole sull'origine).

Nuovi paradigmi giuridici si impongono, per consentire al profilo storico, economico, agro-ambientale e al capitale culturale e semantico che costituiscono le molte identità di una Europa necessariamente plurale, di trovare il giusto riconoscimento giuridico e contribuire, così, all'avvio di una nuova fase del mercato unico, più condivisa, socialmente accettata e, dunque, secondo quanto a suo tempo già insistentemente segnalato dal *Rapporto Monti*<sup>44</sup>, l'unica in grado di far sopravvivere il progetto europeo oltre le difficoltà dei grandi cambiamenti che stiamo vivendo.

Sia pure nella nicchia di riferimento, anche la discussione in corso sulla possibile implementazione dell'art. 26 del regolamento (UE) n. 1169/2011 (e della revisione delle norme esecutive adottate sin qui) può portare un contributo importante.

---

<sup>44</sup> Si tratta del documento *Una nuova strategia per il mercato unico. Al servizio dell'economia e della società europea. Rapporto al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso*, di M. MONTI, 9 maggio 2010, disponibile sul sito della Commissione <http://www.ec.europa.eu>. Secondo l'Autore, infatti, benché ovviamente il consenso non costituisca elemento giuridicamente necessario per l'applicazione delle norme sull'integrazione economica, la crisi abbattutasi sull'Europa (nel frattempo aggravatasi per via di altri fattori) ha evidenziato un sentimento diffuso di avversione verso il mercato unico (considerato sempre più frequentemente non come veicolo di opportunità, ma come strumento di limitazione di diritti individuali, fonte di disuguaglianze e di perdita di posizioni di benessere), sì da imporre un cambio di prospettiva anche a coloro che invocano più mercato, più concorrenza e più integrazione. In sostanza, ciò che viene evidenziato nel rapporto è che la maturità dell'integrazione economica non accompagnata da adeguate politiche di sostegno all'individuo ed alle collettività nazionali finisce per frustrare la dimensione non economica del mercato di cui i cittadini dell'Unione vogliono beneficiare, rafforzando la convinzione secondo cui le regole sulla libera circolazione si sono trasformate da fattori attivi di creazione di benessere a vincoli da subire passivamente (o, in alcuni casi, a veri e propri «strumenti» di trasferimento del lavoro in altre regioni europee) (cfr. spec. pp. 24-27 del doc. cit.).

Superando lo stereotipo dell'anti-etnocentrismo consumeristico, il legislatore europeo e la Commissione possono abbracciare una lettura più distesa delle regole sull'origine, garantendo al settore alimentare un maggiore consenso che si fonda anzitutto sull'equità e sul riconoscimento reciproco.

La questione del «*made in*», in definitiva, è tutta qui: superare vecchi approcci in nome di una maggiore coerenza fra l'evoluzione complessiva dell'ordinamento giuridico europeo (tante volte dichiarata) e la richiesta ormai ineludibile di garantire in concreto un più elevato tasso di sensibilità sociale del mercato interno nel contesto, finalmente, di una vera «comunità di diritto».



**OSSERVATORIO**

## IL PRECEDENTE

**Irripetibilità dei rilievi fotografici allegati ai verbali di p.g.: quali ricadute sulla prova dei reati alimentari?**

La nota a sentenza (adesiva) analizza la decisione di legittimità che ha sancito la diretta inseribilità al fascicolo del dibattimento – e, quindi, la piena utilizzabilità a fini di prova – delle fotografie allegate al verbale ispettivo, qualificandoli essi stessi come «atti irripetibili». Dopo una rapida rassegna della giurisprudenza di riferimento, il contributo si conclude con una riflessione sulle potenzialità applicative dell'odierno *dictum* in tema di prova delle ipotesi di reato alimentari accertabili *ictu oculi*.

*The (adherent) note to the ruling analyzes the decision of legitimacy that established the admissibility of the photographs attached to the inspection report – and, therefore, the possibility of full use as evidence – to the file of the hearing, classifying them as «unrepeatable acts». After a quick review of the jurisprudence of reference, the note ends with a reflection on the potential application of today's dictum in terms of proof of the hypothesis of food crime ascertainable ictu oculi.*

Keywords: *atti irripetibili - fascicolo dibattimentale - oralità - prova - ispezione*

Cass. Sez. III Pen. 21 gennaio 2019, n. 2576 - Di Nicola, pres.; Socci, est.; Di Leo, P.M. (conf.) - C.D, ric. (*Dichiara inammissibile Trib. Biella 21 febbraio 2018*).

**Indagini preliminari - Attività della polizia giudiziaria - Documentazione dell'attività - Ispezione sullo stato dei luoghi - Fotografie allegate al verbale di ispezione - Natura - Atto irripetibile - Conseguenze - Inserzione nel fascicolo del dibattimento - Conferma orale - Esclusione.**

*Le fotografie scattate durante un'ispezione sullo stato dei luoghi (nella specie: igienico-sanitaria effettuata dai C.C. del NAS, in relazione all'art. 5 della legge n. 283 del 1962), ed allegate al verbale di ispezione e sequestro, devono considerarsi atti irripetibili, come tali non più riproducibili, con la conseguenza che, essendo legittimo il loro inserimento nel fascicolo per il dibattimento, possono essere valutate dal giudice come fonte di prova, senza che sia necessaria una conferma da parte dei verbalizzanti in sede dibattimentale.*

**Il testo della sentenza è pubblicato in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it)**

1. *Premessa: la vicenda di specie.* Con la sentenza in commento la III Sezione penale della Cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso del legale rappresentante di un panificio industriale che si doleva di essere stato condannato per la contravvenzione alimentare di cui all'art. 5, lett. d), della legge n. 283 del 1962<sup>1</sup> – per aver impiegato nella preparazione di prodotti da forno farine di vario tipo insudiciate ed invase da parassiti (quali blatte e farfalline) – senza che le foto, prodotte dal P.M. a fini di prova, fossero state sottoposte ai testi, in visione, per la loro conferma orale.

La Corte regolatrice, oltre ad aver escluso l'invocata ipotesi di non punibilità di cui all'art. 131 *bis* c.p. – nel rilievo che, avendo la sentenza impugnata irrogato una pena superiore al minimo edittale, può ritenersi implicitamente esclusa la particolare tenuità del fatto<sup>2</sup> – ha affermato un principio di diritto assai nitido: le fotografie scattate dalla polizia giudiziaria durante un'ispezione igienico-sanitaria, essendo parte integrante del verbale di ispezione sullo stato dei luoghi, sono da considerare esse

---

<sup>1</sup> Su cui v. DIAMANTI, Stargate. «*Latte non tracciato, latte mal conservato*» [art. 5, comma 1, lett. b), legge n. 283/62] (nota a Cass. Sez. III Pen. 20 luglio 2016, n. 31035), in questa Riv., 2017, 128 e ss. (ed *ivi* per ampi richiami).

<sup>2</sup> Sul punto v. già Cass. Sez. V Pen. 1° ottobre 2015, n. 39806, Lembo, rv. 265.317, secondo cui: «L'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131 *bis* c.p. non può essere dichiarata in presenza di una sentenza di condanna che abbia ritenuto pienamente giustificati, specificamente motivando, la determinazione della pena in misura superiore al minimo edittale ed il mancato riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche, configurandosi, in tal caso, l'esclusione di ogni possibile valutazione successiva in termini di particolare tenuità del fatto».

stesse atti irripetibili<sup>3</sup> agli effetti dell'art. 431, lett. b), c.p.p., con la conseguenza che, essendo del tutto legittimo il loro inserimento nel fascicolo per il dibattimento<sup>4</sup>, possono essere valutate direttamente come fonte di prova, senza che sia necessaria una conferma testimoniale da parte dei verbalizzanti.

2. L'«irripetibilità» (anche) delle foto allegate ai verbali di p.g.: le ricadute costituzionali. Il principio di diritto enunciato – ed applicato – dalla sentenza in commento in tema di «irripetibilità» (anche) delle foto allegate al verbale ispettivo (o di sequestro) è di particolare rilievo, non solo a fini operativi di polizia giudiziaria, ma anche in prospettiva processuale di (semplificazione della) prova dei reati alimentari.

Infatti, se si ammette la possibilità di «fascicolare» all'incarto dibattimentale le fotografie scattate in sede di accertamento urgente (eventualmente culminato col sequestro), viene meno la necessità di (richiedere ed) attivare il canale orale (*id est*: la testimonianza del verbalizzante) per portare alla conoscenza del giudice l'attività investigativa compiuta in fase di indagine, con evidenti riflessi acceleratori nelle tempistiche processuali.

---

<sup>3</sup> Si tratta di atti che possono essere compiuti una sola volta o per i quali gioca un ruolo preminente il fattore sorpresa e che quindi non potrebbero essere utilmente reiterati: «Qui interessa l'irripetibilità congenita. Identifichiamo i casi: perquisizioni, sequestri, intercettazioni, rilevazioni urgenti su luoghi, cose o persone *ex artt.* 354 e 360» (CORDERO, *Procedura penale*, Milano, 1995, 759; in tal senso anche FANUELE, *L'utilizzabilità delle relazioni di servizio redatte dalla polizia giudiziaria alla base dei principi costituzionali sul «giusto processo»*, in *Cass. pen.*, 2004, 1728). In senso parzialmente difforme, è stato ritenuto che nel fascicolo del dibattimento debbano inserirsi sia gli atti non ripetibili per intrinseca non rinnovabilità, ossia quegli atti che, indifferibili o meno, possono essere compiuti *una tantum*, sia gli atti non ripetibili in conseguenza della loro indifferibilità, vale a dire quelli la cui urgenza è improrogabile in funzione dell'utile esperibilità dell'atto e che, per questa sola ragione, non potranno comunque essere ripetuti (NAPPI, *Guida al codice di procedura penale*, Milano, 2004, 132; in questo senso anche ICHINO, *Gli atti irripetibili e la loro utilizzabilità dibattimentale*, in AA.VV., *La conoscenza del fatto nel processo penale*, Milano, 1992, 111).

<sup>4</sup> A norma dell'art. 431 c.p.p. fanno parte del fascicolo del dibattimento:

- a) gli atti relativi alla procedibilità dell'azione penale e all'esercizio dell'azione civile;
- b) i verbali degli atti non ripetibili compiuti dalla polizia giudiziaria;
- c) i verbali degli atti non ripetibili compiuti dal P.M. e dal difensore;
- d) i verbali assunti all'estero a seguito di rogatoria internazionale e i verbali degli atti non ripetibili assunti con le medesime modalità (art. 727 c.p.p.);
- e) i verbali degli atti assunti nell'incidente probatorio (art. 392 c.p.p.);
- f) i verbali degli atti assunti all'estero a seguito di rogatoria internazionale ai quali i difensori sono stati posti in grado di assistere ed esercitare le facoltà loro consentite dalla legge italiana;
- g) il certificato del casellario giudiziario (art. 685 c.p.p.) e gli altri documenti esistenti presso

Peraltro l'odierna *ratio decidendi* ha una portata che travalica il caso di specie – relativo ad illeciti alimentari – potendo declinarsi a qualunque ipotesi accertativa che supponga l'avvenuta documentazione dell'atto ispettivo (od ablatorio) anche con allegazioni fotografiche ritraenti la *scena criminis* o lo stato dei luoghi *post delictum*. Inoltre, essa dischiude una potenzialità applicativa anche alle videoriprese<sup>5</sup>, del pari allegabili – anche «fisicamente» (previo riversaggio su supporto informatico) – ai verbali di polizia giudiziaria (di sequestro, di accertamento urgente dello stato dei luoghi, di ispezione, ecc.).

Così anticipate le ricadute dell'odierno *dictum* – particolarmente evidenti nei procedimenti per talune fattispecie igienico-sanitarie (come si dirà *postea*: § 5) – non può sottacersi, tuttavia, come l'allegazione di un atto della polizia giudiziaria al fascicolo dibattimentale è circostanza che, *in astratto*, pone un problema di compatibilità col principio costituzionale del contraddittorio nella formazione della prova, poiché consente la lettura di un atto formato nella fase procedimentale e la sua conseguente utilizzazione ai fini della decisione<sup>6</sup>.

---

gli uffici del servizio sociale degli enti pubblici e presso gli uffici di sorveglianza e le sentenze irrevocabili ai fini del giudizio sulla personalità dell'imputato o della persona offesa, ovvero, al fine di valutare la credibilità di un testimone (art. 236 c.p.p.);

h) il corpo di reato (art. 253 c.p.p.) e le cose pertinenti al reato (art. 259 c.p.p.);

i) gli atti contenuti nel fascicolo del P.M. nonché la documentazione relativa all'attività di investigazione difensiva, se vi è consenso delle parti.

<sup>5</sup> In tema di videoriprese v. *ex plurimis*: Cass. Sez. IV Pen. 15 maggio 2019, n. 20848, Arena; Cass., Sez. II Pen. 12 novembre 2014, n. 46786, P.G., P.C. e Borile, rv. 261.053; Cass., Sez. IV Pen. 19 marzo 2012, n. 10697, Aidi Parietti ed a., rv. 252.673; v. Cass. Sez. I Pen. 2 febbraio 2009, n. 4422, Galati Sansone ed a., rv. 242.793; Cass. Sez. V Pen. 13 agosto 2008, n. 33430, Biviera, rv. 241.386; Cass. Sez. II Pen. 21 settembre 2007, n. 35300, Caruso ed a., rv. 237.848; Cass. Sez. Un. Pen. 28 luglio 2006, n. 26795, Prisco, rv. 234.269, in *Cass. pen.*, 2006, 3937, con nota di RUGGERI, *Riprese visive e inammissibilità della prova*, e in *Dir. pen. proc.*, 2006, 1347, con nota di CONTI, *Le video-riprese tra prova atipica e prova incostituzionale: le Sezioni Unite elaborano la categoria dei luoghi «riservati»*.

<sup>6</sup> All'indomani del nuovo codice, sul tema del «doppio fascicolo», architrave dell'intero sistema accusatorio volto ad assicurare la cognizione del giudice *ante iudicium* limitata ai soli atti utilizzabili mediante lettura, v. ad esempio AMODIO, *Il dibattimento*, in AA.Vv., *Il nuovo processo penale. Dalle indagini preliminari al dibattimento*, Milano, 1989, 92; GALATI - ZAPPALÀ, *L'udienza preliminare*, in AA.Vv., *Diritto processuale penale*, Milano, 2011, 232; GROSSO, *L'udienza preliminare*, Milano, 1991, 262, i quali sottolineano l'eccezionalità dell'ipotesi che il giudice del dibattimento conoscesse atti compiuti nella fase delle indagini preliminari, donde l'esigenza di una disciplina capace di precludere *ab origine* al giudice del dibattimento la materiale disponibilità di tali atti (NEPPI MODONA, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, in CONSO - GREVI, *Commentario breve al codice di procedura penale*, III, Padova, 1993, 397). Sulle profonde alterazioni che il sistema del «doppio fascicolo» ha subito negli anni, per effetto dei ripetuti interventi della Corte costituzionale, unitamente alla legislazione di emergenza che ha caratterizzato i

Al riguardo, il disposto dell'art. 111, comma 5, Cost., ammette una deroga al principio del contraddittorio soltanto in presenza di una «*accertata impossibilità di natura oggettiva*»: in altri termini, l'attribuzione di un pieno valore probatorio all'atto irripetibile appare legittima solo se giustificata dall'«*esigenza di non dispersione della prova e collegat[a] a situazioni non dipendenti dalla volontà di alcuno*»<sup>7</sup>.

Una lettura costituzionalmente orientata della disciplina codicistica impone, dunque, di ritenere che l'ingresso nel dibattimento di atti formati anteriormente e unilateralmente sia consentito soltanto se il *quid probandum* che ne costituisce l'oggetto non possa pervenire *aliunde* alla cognizione del giudice attraverso l'assunzione di una prova in giudizio, nel contraddittorio delle parti<sup>8</sup>.

È in tale ottica, perciò, che occorre «*misurare*» la condivisibilità (o meno) della decisione in rassegna, la cui reimpiegabilità allo specifico comparto agroalimentare non può che essere subordinata alla previa verifica del rispetto dei principi fondamentali in materia di formazione della prova<sup>9</sup>.

3. *La giurisprudenza di legittimità in materia di atti irripetibili.* Come detto, la pronuncia in commento equipara, agli effetti dell'inserzione nel fascicolo del dibattimento *ex art. 431, lett. b)*, c.p.p., le fotografie allegate al verbale di accertamenti urgenti, di ispezione e/o sequestro al verbale medesimo, essendone «*parte integrante*».

---

primi anni '90 del secolo scorso, con conseguente perdita di gran parte dell'originaria importanza v., per tutti, GALATI - ZAPPALÀ, *op. cit.*, 233.

<sup>7</sup> Cfr., sul punto, Cass. Sez. VI Pen. 7 ottobre 2004, n. 39230, Aiuto ed a., rv. 230.375, che ricostruisce diffusamente i diversi indirizzi della giurisprudenza di legittimità in tema di «*atti irripetibili*».

<sup>8</sup> Così STRAMAGLIA, *Il pedinamento satellitare, ricerca ed uso di una prova «atipica»*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, 218.

<sup>9</sup> In argomento v. in generale, *ex multis*: BELLUTA, *Irripetibilità congenita degli atti d'indagine e poteri istruttori del giudice dibattimentale: dalle Sezioni Unite un intervento (non proprio) chiarificatore*, in *Cass. pen.*, 2008, 1079; CAPRIOLI, *Contenuti e modalità di formazione del «nuovo» fascicolo per il dibattimento*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, 293; CAPUTO, voce *Fascicolo*, in *Digesto pen.*, vol. V, Torino, 1992; IACOVIELLO, *Contro l'attuale teoria degli atti irripetibili*, in *Cass. pen.*, 1996, 3005; ICHINO, *Gli atti irripetibili e la loro utilizzabilità dibattimentale*, in AA.VV., *La conoscenza del fatto nel processo penale*, cit.; MOLINARI, *Sui limiti di utilizzabilità degli atti di individuazione fotografica e personale compiuti dalla polizia giudiziaria*, in *Cass. pen.*, 1996, 190; NAPPI, voce *Documentazione degli atti processuali*, in *Dig. pen.*, vol. IV, Torino, 1990, 169; NOBILI, *Concetto di prova e regime di utilizzazione degli atti nel nuovo codice di procedura penale*, in *Foro it.*, 1989, V, 279; PIZIALI, *Spunti critici in materia di atti irripetibili*, in *Cass. pen.*, 1994, 2145; PROCACCANTI, *La formazione del fascicolo per il dibattimento in assenza del contraddittorio fra le parti, ivi*, 2008, 3.

Detta equiparazione poggia, in parte motiva, sul richiamo ad un risulante precedente di legittimità relativo (non ad un atto ispettivo bensì) alle relazioni di servizio<sup>10</sup> (corredate, nella specie, da talune fotografie): «le relazioni di servizio, che riproducono l'attività di constatazione ed osservazione effettuata dalla polizia giudiziaria in relazione a fatti e persone in situazioni soggette a mutamento, come tali non più riproducibili, costituiscono atti irripetibili, con la conseguenza che, essendo legittimo il loro inserimento nel fascicolo per il dibattimento, possono essere valutate dal giudice come fonte di prova»<sup>11</sup>.

A questo arresto sono seguiti altri di segno sostanzialmente opposto, avendo la giurisprudenza della Suprema Corte registrato forti oscillazioni intorno alla nozione di «atto irripetibile» – siccome non disciplinata dal legislatore<sup>12</sup> – fino a farne una categoria dal contenuto «a fisarmonica»<sup>13</sup>. Pare utile dar conto allora – sia pure sommariamente – dei filoni giurisprudenziali in materia.

---

<sup>10</sup> Col termine «relazione di servizio» ci si riferisce generalmente ad un atto avente efficacia «interna», non destinato ad avere effetti processuali ma finalizzato alla documentazione meramente «amministrativa» dell'attività effettuata dal personale di polizia giudiziaria. Talora, tuttavia, tale nozione è utilizzata come sinonimo di «annotazione di p.g.» (v., ad esempio, Cass. Sez. VI Pen. 21 luglio 1999, n. 2399, Haxhiu, rv. 214.920) che designa, più propriamente, quello speciale modo di documentazione dell'attività di polizia giudiziaria disciplinato dagli artt. 357 c.p.p. e 115 disp. att. c.p.p., caratterizzato per una minore rigidità e una maggiore celerità e semplicità rispetto al verbale.

<sup>11</sup> Cass. Sez. II Pen. 26 gennaio 2005, n. 2353, Ara ed a., rv. 230.618, in *Cass. pen.*, 2006, 1014, con nota di ZACCHÉ, *Sopralluoghi e relazioni di servizio della polizia giudiziaria*; nell'occasione la S.C. ha osservato che la relazione di servizio, in quanto descrittiva di fatti oggetto di percezione diretta, non si differenzia da quelle attività, quali perquisizioni, sequestri ed ispezioni, che, pur potendo essere oggetto di testimonianza, sono pacificamente incluse nel novero degli atti irripetibili.

<sup>12</sup> Il radicale dissenso rispetto a questa scelta del legislatore [v. FRIGO, sub art. 431, in CHIAVARIO (a cura di), *Commento al nuovo codice di procedura penale*, IV, Torino, 1990, 723] ha portato la dottrina a ritenere ingiustificata l'assenza di tipizzazione degli atti non ripetibili, i quali, lungi dal rappresentare la regola, sono dotati del carattere della eccezionalità, che meriterebbe una determinazione precisa e puntuale (in tal senso GARUTI, *L'udienza preliminare*, in AA.VV., *Procedura penale*, Torino, 2010, 482, che ha sottolineato come il legislatore abbia previsto all'art. 431 c.p.p. un elenco tassativo, che è però messo in discussione dal fatto che non siano stati tipizzati gli atti irripetibili e i criteri in forza dei quali dovrebbero essere considerati tali).

<sup>13</sup> In sede dogmatica, l'unico dato sistematico pressoché certo cui si è giunti tramite un'analisi comparativa degli artt. 431 e 512 c.p.p., consiste in una classificazione che distingue gli atti a seconda del momento in cui l'irripetibilità si manifesta (NIGRO, *Atti irripetibili e limiti ai poteri probatori del giudice*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, 1169): si parla così di irripetibilità *originaria*, fondata su connotati degli atti che sono intrinseci e di irripetibilità *sopravenuta*, cioè derivata da accadimenti che ne hanno compromesso la possibilità di rinnovazione (nozione quest'ultima ricavabile dal disposto dell'art. 512 c.p.p.).

L'indirizzo più risalente<sup>14</sup>, esaminando l'atto processuale in relazione al «contenuto» dell'attività svolta, considera «irripetibili» tutti quegli atti «che non possono essere rinnovati nella loro ontologica essenza, pur se rievocabili, tramite la lettura del verbale, in un'occasione cronologicamente successiva»<sup>15</sup>. Sulla base di questa premessa, nella categoria rientrerebbero non solo le perquisizioni ed i sequestri – com'è naturale – ma anche tutti gli altri atti, compresi il pedinamento e l'osservazione compiuti dalla p.g., che si esauriscono nel momento del loro compimento e di cui, successivamente, è riproducibile la sola documentazione<sup>16</sup>.

In altre pronunce la Suprema Corte<sup>17</sup>, invece, individua la categoria degli «atti irripetibili» muovendo dal principio che l'inserimento degli atti d'investigazione nel fascicolo per il dibattimento costituisce, anzitutto, una deroga al principio dell'oralità. Pertanto, il concetto di «irripetibilità» viene fatto coincidere, più rigorosamente, con una «impossibilità materiale e ontologica riferita alla rinnovazione in giudizio del medesimo atto compiuto durante le indagini»<sup>18</sup>. In quest'abbrivo, si sono esclusi dal novero degli «atti irripetibili» tutti gli atti rinnovabili oralmente in giudizio, comprese le relazioni di servizio della polizia giudiziaria concernenti un'attività di pedinamento, il cui contenuto può essere assunto, nel contraddittorio tra le parti, attraverso l'escussione orale dei verbalizzanti<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Cass. Sez. VI Pen. dicembre 2002, n. 42802, Castellano ed a., rv. 223.073, in *Cass. pen.*, 2004, 1728, con nota di FANUELE, *L'utilizzabilità delle relazioni di servizio redatte dalla polizia giudiziaria alla base dei principi costituzionali sul «giusto processo»*, cit.; Cass. Sez. I Pen. 8 agosto 2000, n. 8860, Guastalegnone, rv. 216.551; Cass. Sez. IV Pen. 2 giugno 2000, n. 6504, De Stefani ed a., rv. 216.688; Cass. Sez. II Pen. 8 maggio 1997, n. 4095, Baldini, rv. 207.827; Cass. Sez. I Pen. 24 luglio 1993, n. 7263, Delle Fave, rv. 194.829.

<sup>15</sup> Così Cass. Sez. VI Pen. 7 ottobre 2004, n. 39230, cit.

<sup>16</sup> Da ultimo v. Cass. Sez. III Pen. 30 novembre 2011, n. 44413, A., rv. 251.613; Cass. Sez. V Pen. 3 novembre 2005, n. 39995, Gissi ed a., rv. 232.380.

<sup>17</sup> Accoglie tale orientamento già Cass. Sez. I Pen. 7 novembre 2002, n. 37286, Marucci, rv. 222.537; Cass. Sez. I Pen. 8 giugno 1999, n. 7253, Marafante, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1999, 543, secondo la quale: «ai fini dell'inserimento, nel fascicolo del dibattimento, dei verbali degli atti non ripetibili - per questi ultimi intendendosi gli atti, compiuti nel corso delle indagini preliminari, di cui è impossibile la rinnovazione nel giudizio - le relazioni di servizio della polizia giudiziaria in cui si documentino o si riferiscano semplicemente le circostanze in cui è stata acquisita la notizia di reato non sono qualificabili come atti irripetibili e non possono, pertanto, essere utilizzate dal giudice ai fini della decisione».

<sup>18</sup> Così Cass. Sez. VI Pen. 7 ottobre, 2004, n. 39230, cit.

<sup>19</sup> Da ultimo, in questo senso, v. Cass. Sez. IV Pen. 29 maggio 2015, n. 23305, Di Stefano, rv. 263.874; Cass. Sez. I Pen. 27 luglio 2009, n. 30988, Mazzola, rv. 244.741; Cass. Sez. VI Pen. 11 aprile 2008, n. 15396, Sitzia ed a., rv. 239.638; Cass. Sez. I Pen. 23 marzo 2006, n. 10278, Foti, rv. 233.720; Cass. Sez. I Pen. 19 ottobre 2005, n. 38307, Ventaloro, in *Dir. pen. proc.*, 2006, 201, con nota di CORBETTA, *Solo parzialmente utilizzabili come prova le relazioni di servizio della polizia giudiziaria*.

Nell'intento di bilanciare l'interesse alla ricerca della verità nel processo con il principio del contraddittorio nella formazione della prova, sono intervenute le Sezioni Unite<sup>20</sup> che hanno limitato l'«irripetibilità» di un atto procedimentale soltanto all'esistenza di un risultato «ulteriore ed estrinseco» rispetto alla mera attività investigativa della polizia giudiziaria, il quale «non sia più riproducibile in dibattimento se non con la perdita dell'informazione probatoria o della sua genuinità»<sup>21</sup>.

Sulla medesima linea interpretativa si era posta anche una precedente pronuncia di legittimità, secondo la quale il carattere della «irripetibilità» sarebbe ravvisabile in tutti quegli atti «che, per la loro natura di riscontro puntuale, asettico e contestuale di una realtà spazio-temporale colta nella sua non riproducibile istantaneità, non sono materialmente e soddisfacentemente rinnovabili nel giudizio»<sup>22</sup>.

4. *Il dictum: la nozione «estensiva» di verbale irripetibile.* Aderendo all'impostazione del giudice nomofilattico, non dovrebbero porsi problemi di sorta circa l'inseribilità delle fotografie allegate ai verbali di polizia giudiziaria al fascicolo del dibattimento.

In effetti, il narrante – in fase dibattimentale – può descrivere ciò che ha compiuto o ciò che ha visto ma non ripetere l'attività che si è concretizzata in un risultato oggettivo estrinseco: può ridescrivere verbalmente una situazione ma non riprodurla come è stata «fotografata» nell'immediatezza. Nei casi di *res* soggetta a modificazioni, la mancata acquisizione dei rilievi fotografici condurrebbe alla perdita di un'informazione «visiva» certamente più genuina della descrizione orale che potrebbe farsene in dibattimento e che si può rivelare essenziale per l'esito del processo.

<sup>20</sup> Cass. Sez. Un. Pen. 18 dicembre 2006, n. 41281, P.M. in proc. Greco, in *Dir. pen. proc.*, 2007, 1155, con nota di NIGRO, *Atti irripetibili e limiti ai poteri probatori del giudice*. Cfr. anche: CERQUA, *Le Sezioni Unite fissano i criteri per stabilire quando gli atti investigativi non sono ripetibili*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, 1476; APRILE, *Sui limiti di applicabilità dell'art. 507 c.p.p.: una nuova sentenza che non elimina ogni dubbio interpretativo*, in *Cass. pen.*, 2007, 3341; VESSICHELLI, *Quando la relazione di servizio non è un atto irripetibile. Osservazioni a Cass. Sez. Un. 17 ottobre 2006, Greco, ibidem*, 952.

<sup>21</sup> Così Cass. Sez. Un. Pen. 18 dicembre 2006, n. 41281, cit.

<sup>22</sup> Cfr. Cass. Sez. VI Pen. 7 ottobre 2004, n. 39230, cit., nella quale si sostiene che: «quando, invece, l'atto consiste nel riporto narrativo di una esperienza sensoriale "aperta", facilmente soggetta a più o meno consci "filtri" soggettivi di ordine selettivo e/o interpretativo, esso può, evidentemente, sempre essere rinnovato attraverso la deposizione dell'"esperto" assunta nel contraddittorio delle parti».

Tuttavia devesi constatare la «rigidità» della formulazione dell'art. 431, comma 1, lett. b), c.p.p. che, nell'individuare la documentazione idonea a confluire nel fascicolo per il dibattimento, cita testualmente i soli «*verbali* degli atti irripetibili compiuti dalla polizia giudiziaria». In presenza di una formulazione così precisa ci si potrebbe porre il problema se sia comunque sostenibile – nel senso divisato dalla pronuncia in rassegna – un «libero» ingresso nel fascicolo per il dibattimento anche di *res* ulteriori e diverse, come i rilievi fotografici<sup>23</sup>. Peraltro, il problema si pone in termini sostanzialmente identici per i supporti digitali, per le documentazioni fonografiche e cinematografiche, nonché – ancor più significativamente – per le intercettazioni, i cui supporti di registrazione, secondo il disposto letterale dell'art. 268, comma 7, c.p.p., risultano incomprensibilmente esclusi dal fascicolo dibattimentale, essendo espressamente prevista l'allegazione delle sole «trascrizioni»<sup>24</sup>.

Invero, tutte le ipotesi richiamate presentano un dato comune: il legislatore, nel selezionare gli elementi conoscitivi da inserire nel fascicolo per il dibattimento, sembra avere avuto esclusivo riguardo alle tradizionali forme di documentazione scritta, trascurando l'esistenza di altre categorie di atti d'indagine «che lasciano dietro di sé una traccia sensibile ulteriore rispetto ai protocolli»<sup>25</sup>.

Peraltro, la *Relazione* al Progetto preliminare del c.p.p. chiarì che, qualora alle operazioni di polizia giudiziaria «partecipino persone fornite di specifica competenza tecnica nell'eseguire i rilievi e gli accertamenti, il verbale potrà essere corredato con fotografie, planimetrie e con ogni altro mezzo di riproduzione»<sup>26</sup>.

Sulla scorta di tali considerazioni, deve quindi concludersi che, ove l'attività investigativa sia accompagnata da rilievi fotografici – e, volendo, anche fonografici, cinematografici o informatici/digitali in genere – di

---

<sup>23</sup> *Nulla questio*, invece, laddove la polizia giudiziaria abbia collazionato il verbale ispettivo (o di sequestro) inserendo nel corpo dello stesso i rilievi fotografici che, in tal caso, non fanno parte integrante del verbale medesimo, come allegati, ma sono un tutt'uno.

<sup>24</sup> In materia di intercettazioni e di utilizzabilità dei relativi nastri di registrazione si veda Cass. Sez. I Pen. 1° febbraio 1995, n. 109, Catti ed a., rv. 201.238, secondo la quale, la mancata previsione normativa di un loro inserimento nel fascicolo di cui all'art. 431 c.p.p. «deriva solo dalla natura degli oggetti non fascicolabili», non precludendo in alcun modo al giudice la possibilità di ascoltarli e di utilizzarli per l'accertamento dei fatti.

<sup>25</sup> In termini CAMON, *Le riprese visive come mezzo d'indagine: spunti per una riflessione sulle prove «incostruttive»*, in *Cass. pen.*, 1999, 1192.

<sup>26</sup> V. *Rel. prog. prel. c.p.p.*, sub art. 354 c.p.p.

per sé espressione di una realtà non ripetibile e «cristallizzata» in un apposito supporto idoneo a rappresentarla, anche tali forme di documentazione possono essere acquisite al fascicolo per il dibattimento, in quanto «parte integrante» dello stesso verbale<sup>27</sup>.

Dunque, pur nella consapevolezza che il disposto di cui all'art. 431, lett. b), del c.p.p. rappresenta una deroga al principio di oralità cui è ispirato il processo penale e deve costituire, pertanto, una norma eccezionale di stretta interpretazione<sup>28</sup>, il *dictum* in rassegna non confligge con le garanzie del contraddittorio e neppure con la *littera* della norma processuale di riferimento. Esso, infatti, si riferisce all'attività ispettiva – nella specie: ispezione igienico-sanitaria compiuta dai NAS – che, pacificamente, rientra nel novero degli atti irripetibili, per come rilevata *de visu*. Il *proprium* ricavabile dalla pronuncia qui annotata sta, semmai, nell'aver espressamente sancito l'autosufficienza probatoria (anche) delle foto, specificando che «sono parte integrante del verbale d'ispezione dei luoghi, poiché sono state effettuate durante l'ispezione». Come a dire che le fotografie sono un tutt'uno rispetto al verbale cui accedono (d'ispezione e/o di sequestro), sicché in dibattimento non vanno acquisite come documenti ai sensi dell'art. 234 c.p.p. (e, quindi, subordinatamente al positivo vaglio di ammissibilità di rilevanza ai fini del giudizio) perché vanno (già) fascicolate quali atti irripetibili *ex art.* 431, lett. b), c.p.p. Di qui l'affermata – e condivisibile – superfluità della conferma orale da parte dei verbalizzanti in ordine alla loro provenienza ed al loro contenuto. D'altro canto, non può dubitarsi che gli scatti fotografici (non rileva – a questi fini – se digitali, e quindi prodotti in supporto informatico, o se

---

<sup>27</sup> In materia di attività di sopralluogo e osservazione della polizia giudiziaria, v. già Cass. Sez. Un. Pen. 11 marzo 1999, n. 4, Barbagallo, in *Foro it.*, 1999, II, 512, secondo la quale è possibile inserire nel fascicolo dibattimentale i relativi verbali e l'eventuale documentazione fotografica connessa. In passato v. anche Cass. Sez. I Pen. 10 novembre 1997, n. 10145, cit.: «quando [...] l'art. 431, lett. b) c.p.p. parla di “verbali degli atti non ripetibili compiuti dalla p.g.” usa una terminologia (“verbali”) che da un lato ha carattere generico, ricomprendendo qualunque categoria di atti che raccolgano la prova di un'attività svolta dalla p.g., ma dall'altro, ha pregnante riferimento contenutistico, esigendo cioè che il “verbale” abbia sempre una sua rilevanza probatoria, proprio in funzione di ciò che attesta». In argomento v. DI PAOLO, «Tecnologie del controllo» e prova penale, Padova, 2008, 246; *contra* BORRELLI, *Riprese filmate nel bagno di un pubblico esercizio e garanzie costituzionali*, in *Cass. pen.*, 2001, 2439; CRICRI, *Sulla natura delle captazioni visive di condotte «non comunicative»*, *ivi*, 2006, 570, secondo il quale il giudice potrà disporre l'ammissione e l'acquisizione dei filmati in giudizio soltanto dopo aver sentito le parti circa le possibili modalità esperibili (come, ad esempio, la visione diretta in dibattimento dei medesimi oppure una perizia).

<sup>28</sup> In termini vedi già Cass. Sez. I Pen. 7 giugno 1997, n. 5366, D'Onghia, rv. 207.816.

inseriti in album fotografico cartaceo) documentino in termini spesso persino più concludenti di quanto non potrebbe essere una verbalizzazione (per quanto analitica ed attenta), circostanze oggettive rilevate all'epoca dell'accesso *in loco* e non più riproducibili in fase dibattimentale, cioè a distanza di anni ed anni dai fatti<sup>29</sup>, derivando l'irripetibilità degli stessi «dall'impossibilità di riprodurre al dibattimento la situazione percepita e rappresentata in un determinato e non rinnovabile contesto spaziale e temporale»<sup>30</sup>.

5. *Conclusioni: l'accertamento de visu dei reati alimentari.* La decisione annotata, in parte motiva, ribadisce anche un altro principio – stavolta specifico in tema di contravvenzioni igienico-sanitarie – che è complementare al tema processuale appena analizzato ed in qualche modo ne esalta la portata complessiva.

La sentenza in chiosa rammenta che per l'accertamento del reato di cui all'art. 5 della legge n. 283 del 1962<sup>31</sup> – ed, in particolare, per l'accertamento della condotta di detenzione per la vendita di prodotti alimentari in cattivo stato di conservazione – non è necessario procedere al prelievo di campioni ove i prodotti alimentari si presentino all'evidenza mal conservati; con l'ulteriore conseguenza che l'eventuale violazione delle norme sul prelievo di campioni, siccome si inquadra in un'attività preliminare e processuale, non determina alcuna nullità<sup>32</sup>.

Si tratta di un approdo, in effetti, già consolidato nella giurisprudenza di legittimità sui reati alimentari ma che, letto «in combinato disposto» con la coeva statuizione sulla valenza irripetibile degli scatti fotografici,

---

<sup>29</sup> Nel senso che nel novero degli atti irripetibili, ai sensi dell'art. 354 c.p.p., si inseriscono i rilievi fotografici mediante i quali la polizia giudiziaria prende diretta cognizione di fatti, situazioni e comportamenti umani, dotati di una qualsivoglia rilevanza penale e suscettibili, per loro natura, di subire modificazioni o addirittura di scomparire in tempi più o meno brevi, cosicché in seguito potrebbero essere soltanto riferiti v. già Cass. Sez. I Pen. 10 novembre 1997, n. 10145, cit.; Cass. Sez. III Pen. 6 agosto 2004, n. 33893, Domi ed a., rv. 229.558; Cass. Sez. II Pen. 26 gennaio 2005, n. 2353, cit. In tema di irripetibilità degli accertamenti urgenti su esalazioni o fumi maleodoranti, suscettibili per loro natura di subire modificazioni o di scomparire in tempi brevi, v. Cass. Sez. III Pen. 8 ottobre 2007, n. 36965, Di Luzio, rv. 237.393, in *Cass. pen.*, 2008, 12, 4755.

<sup>30</sup> In termini Cass. Sez. III Pen. 6 agosto 2004, n. 33893, cit.

<sup>31</sup> Recante «disciplina igienica delle sostanze alimentari».

<sup>32</sup> Così Cass. Sez. III Pen. 21 aprile 2006, n. 14250, Cilla, rv. 234.121; Cass. Sez. III Pen. 21 settembre 2007, n. 35234, Lepori, rv. 237.520; Cass. Sez. III Pen. 31 gennaio 2014, n. 5076, Zaccaria, rv. 259.054; Cass. Sez. III Pen. 17 aprile 2014, n. 17009, Iannone, rv. 259.002; Cass. Sez. III Pen. 17 marzo 2014, n. 12346, Chen, rv. 259.705.

determina una sorta di effetto «moltiplicatore» relativamente a (taluni) procedimenti in materia alimentare. Nella misura in cui, infatti, si ribadisce oggi non essere necessario, nei casi in cui l'insudiciamento degli alimenti o la loro cattiva conservazione sia percepibile *ictu oculi*, procedere a campionamento (e, quindi alle successive analisi di laboratorio) delle matrici alimentari, ed al tempo stesso si sancisce la diretta utilizzabilità delle fotografie quali atti irripetibili, in definitiva si vengono ad alleggerire (e non di poco) gli adempimenti accertativi della polizia giudiziaria e del P.M. in relazione ad una classe di reati – come quelli alimentari (o ambientale in genere) – talora complessa da investigare.

In sostanza, a certe condizioni le indagini per le contravvenzioni igienico-sanitarie ma anche per l'accertamento delle contraffazioni alimentari *estrinseche*<sup>33</sup> potrebbero esaurirsi nell'espletamento del solo atto ispettivo «a sorpresa», destinato a confluire direttamente al fascicolo del dibattimento, con tanto di allegati fotografici (o di videoriprese), pienamente utilizzabili a fini di prova, anche esclusiva.

Con una precisazione: detto «alleggerimento» probatorio può valere solo nei casi più macroscopici, quelli cioè in cui le violazioni alla disciplina alimentare (ovvero ambientale in genere) siano constatabili *de visu*, come nel caso di prodotti invasi da parassiti<sup>34</sup>. Diversamente nei casi più complessi, come nella gran parte delle ipotesi di frode agroalimentare, ove gli effetti del reato (alimentare, sanitario o ambientale in genere) non siano percepibili ad occhio nudo – e, quindi, immortalabili in fotografie (o videoriprese) – non potrà prescindere dall'espletamento, in fase di indagini preliminari, di analisi di laboratorio al fine di accertare la presenza di sostanze pericolose o dannose per il consumatore, precedute dal prelevamento di matrici campionarie. E poiché la fase di prelievo e di formazione del campione condiziona tutta l'analisi successiva, al fine di ridurre ogni fattore di criticità in questi casi dovrà altresì osservarsi ogni precauzione atta ad evitare modifiche che possano in-

---

<sup>33</sup> Quelle cioè perpetrate con modalità analoghe alle contraffazioni industriali ove può bastare l'esame *de visu* del corpo del reato a fini di prova. In argomento, con particolare accento alle contraffazioni alimentari «intrinseche» ed alle connesse problematiche accertative, v. NATALINI, *Indagini e prova delle frodi agroalimentari: percorsi investigativi e processuali del P.M. specializzato*, in questa Riv., 2017, 366; ID., *Tutela processual-penale delle frodi alimentari*, in ID. (a cura di), *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*, Milano, 2018, 155-156.

<sup>34</sup> Fattispecie affrontata, oltre che nella sentenza in commento, in Cass. Sez. III Pen. 18 aprile 2013, n. 17704, Petrelli, rv. 255.557.

fluire sul contenuto degli analiti ricercati e compromettere la validità delle determinazioni o la rappresentatività dei campioni. Inoltre, poiché l'onere di provare la genuinità del reperto spetta al P.M., nei casi più complessi è pure opportuno predisporre protocolli operativi *ad hoc* calibrati sulla normativa di settore, da allegare al decreto di ispezione, in modo da vincolare la p.g. delegata alla sua osservanza e da rendere edotta la difesa – ed, in prospettiva, il giudice del dibattimento, essendo atto irripetibile producibile *ex art. 431, lett. c)*, del c.p.p. – delle modalità di campionamento, della strumentazione e dei criteri utilizzati, delle procedure di etichettatura, di repertazione, di conservazione e trasporto dei campioni ai laboratori incaricati, dei tempi di consegna e delle modalità. Ciò perché il campionamento rappresenta, sull'intero processo di controllo analitico, un momento di elevata criticità: esso condiziona i risultati di tutte le operazioni successive, incide in misura notevole sull'attendibilità totale del risultato dell'analisi e, in fase dibattimentale (o di riesame in caso di sequestro reale), è sovente fonte di contestazione dei risultati qualora non sia (data prova che è) stato correttamente eseguito oppure quando i reperti campionati non siano stati correttamente identificati, sigillati, spediti e/o conservati<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Sulle cautele da seguire nell'attività di campionamento in materia di frodi alimentari, sia consentito il rinvio a NATALINI, *Indagini e prova delle frodi agroalimentari*, cit., 390 ss.; ID., *Tutela processual-penale delle frodi alimentari*, cit., 179 ss.

## CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2019

Unione europea .....	€ 80,00
Paesi extra Unione europea .....	€ 112,00
Prezzo di un singolo numero .....	€ 27,00
(Extra U.E. € 38,00)	

*Le annate arretrate a fascicoli, dal 2017,  
sono disponibili fino ad esaurimento scorte*

## RIVISTA ON-LINE ALL'INTERNO DI "BIBLIOTECA RIVISTE" DAL 2016

U.E. ....	€ 70,00*
*IVA esclusa	

La rivista on-line riproduce, in pdf, i contenuti di ogni fascicolo dall'anno indicato fino all'ultimo numero in pubblicazione.

La sottoscrizione dell'abbonamento garantisce un accesso di 365 giorni dalla data di sottoscrizione.

In seguito alla sottoscrizione sarà inviata all'abbonato una password di accesso.

Il sistema on-line Biblioteca Riviste permette la consultazione dei fascicoli attraverso ricerche:

- full text
- per estremi di pubblicazione (numero e anno fascicolo)
- per data

L'abbonamento alla rivista cartacea decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore:

- con versamento sul **c.c.p. 721209**, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- **a ricevimento fattura** (riservata ad enti e società);
- acquisto on-line tramite sito "shop.giuffre.it";
- oppure tramite gli **Agenti Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A.** a ciò autorizzati (cfr. pagine gialle).

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano.



Rivista associata all'Unione della Stampa Periodica Italiana

---

Direzione e redazione presso la Fondazione "Osservatorio sulla Criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare", Via XXIV Maggio 43 - 00187 Roma

Tel. 06-4682530 - 06-4828866 - Fax 06-4828865

E-mail: [direzione.da@osservatorioagromafie.it](mailto:direzione.da@osservatorioagromafie.it) - [redazione.da@osservatorioagromafie.it](mailto:redazione.da@osservatorioagromafie.it)

Registrazione presso il Tribunale di Milano al n. 116 del 18 aprile 2016

R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982)

Pubblicità inferiore al 45%

*I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma.*

Giorgio Ortona  
Cantieri, 2012  
Olio su tela, cm 50 x 60

In primissimo piano l'argine di un pantano. Luce riflessa nell'acqua (che si immagina torbida di fango, ma appare bianca), terreno umido e argilloso a parete del fossato. Sulla sommità, erba verde. L'immagine mostra quasi una sezione della terra; ribadisce la verità delle acque sotterranee, l'oscurità della materia minerale, e la sottigliezza del manto erboso, fragile confine tra il mondo di sotto e quello di sopra. Questa parte della scena induce la riflessione sulla condizione di noi che stiamo nel mezzo, nella faglia osservabile incentrata tra due misteri: le profondità della terra, l'insondabilità del cosmo.

Nel piano di mezzo il campo selvatico è colpito dal sole estivo e si sviluppa su diversi versanti, giallo ocra e marrone. Si intravedono cumuli di terra scavata di fresco.

L'ultimo piano della scena è occupato da palazzine in costruzione. Chi conosce la periferia romana pensa subito a certe zone di Roma Est, e all'edilizia intensiva che vi si sviluppò nella seconda metà del '900. La scena di cantiere si svolge dunque nel passato. Possiamo vedere, con lo sguardo a ritroso nel tempo, la costruzione dei caseggiati in cui siamo nati, e che hanno sempre occupato l'orizzonte del nostro sguardo. E possiamo anche ricordarci dell'erba che c'era prima dell'asfalto, della terra buia che incombe sotto le strade e dell'acqua che scorre.

(fdm)